



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Financiën en
Nationale Schuld
(IX)



Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2514 GW Den Haag
Eenheid
Cautanie 1201 31 4

Auditrapport 2021

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

15 maart 2022

Kenmerk

2022-0000077540

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Druk op uitvoering vertraagt verbetering beheer	6
1.1	Belangstelling voor werkveld Financiën geeft blijvende druk op de uitvoering	6
1.2	Doel en doelgroepen	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	9
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	10
3	Financieel beheer geeft wisselend beeld	12
3.1	Verbetering beheer leidt nog niet tot oplossen bevindingen	12
3.2	Bevindingen in het IT-beheer 2021	13
3.2.1	IV-portfoliomanagement: realiseren IV-verbetertraject belangrijk (SG-cluster, DG Fiscale Zaken en DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen)	13
3.2.2	Kwaliteit IV-organisatie: voortgang zichtbaar (DG Belastingdienst)	14
3.2.3	Changemanagement IT-applicaties niet geborgd door goede procedure (DG Belastingdienst)	15
3.2.4	Inefficiëntie en foutgevoeligheid door ontbreken functionaliteiten in IT-applicaties (DG Belastingdienst)	15
3.2.5	Logische toegangsbeveiliging nog niet volledig op orde (DG Belastingdienst, DG Douane)	16
3.3	Bevindingen in interne beheersing 2021	16
3.3.1	Afspraken gemaakt voor waarborgen garantieregeling herverzekering leverancierskredieten (Generale Thesaurie)	16
3.3.2	Verbeteringen control op opdrachten aan Europese Unie gestart (SG-cluster)	17
3.3.3	Tekortkomingen toezicht op risicoregelingen worden aangepakt (DG Rijksbegroting)	17
3.4	Bevinding in het inkoopbeheer 2021	18
3.4.1	Verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen: werking nog niet op orde (DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen)	18
4	Overige onderwerpen	20
4.1	Inleiding	20
4.2	Ontvlechting	20
4.3	Controlfunctie	20
4.4	Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen	21
4.5	Uitvoering beleid misbruik en oneigenlijk gebruik	22
4.6	Informatiebeveiliging	24
4.7	AVG	24
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	27
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	31

1.1

Belangstelling voor werkveld Financiën geeft blijvende druk op de uitvoering

Het ministerie van Financiën stond het afgelopen jaar opnieuw in grote belangstelling. Het herstel van Toeslagen heeft een grote impact op de politiek en maatschappij, evenals de recente uitspraak van de Hoge Raad over de toepassing van de forfaitaire rendementsheffing. Verschillende maatregelen zijn getroffen om compliance van de uitvoering aan geldende wet- en regelgeving te waarborgen, onder meer door de oprichting van een inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Ook de invloed van corona was merkbaar in het werkveld van het ministerie van Financiën, onder meer door uitstel van betaling van belastingschulden. Daarnaast heeft corona impact gehad op de wijze waarop taken konden worden uitgevoerd, bijvoorbeeld bij het uitoefenen van toezicht door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. De overheidsschuld is als gevolg van de coronamaatregelen gestegen, maar blijft onder de Europese grenswaarde van 60 procent en binnen de bandbreedtes van het beleid.

Op 1 januari 2021 zijn Douane en Toeslagen ontvlochten uit het directoraat generaal (DG) Belastingdienst en zijn als zelfstandige DG's binnen het ministerie van Financiën ingericht. Beide DG's zijn voor de uitvoering van taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van DG Belastingdienst.

DG Belastingdienst heeft een grondige transitie van de dienstverlening ingezet. Deze moet ervoor zorgen dat burgers, ondernemers en intermediairs meer centraal worden gesteld. Belangrijke voorwaarde is dat de verschillende verbeterprogramma's en projecten die bij de dienst lopen op tijd worden afgerond, omdat hiermee wordt geregeld dat de dienstverlening van de Belastingdienst kan verbeteren en dat de Belastingdienst voldoet aan wet- en regelgeving zoals de AVG. Voor het uiteindelijk behalen van de oorspronkelijk gestelde doelstellingen van de programma's en projecten is het werkend krijgen van de verbeteringen die uit deze programma's en projecten voortkomen van groot belang.

Voor DG Douane heeft het jaar 2021 vooral in het teken gestaan van de ontvlechting van de Belastingdienst en de forse toename van de aangiftevolumes. Deze ontwikkelingen hebben een grote impact op de bedrijfsvoering. Medio 2021 is de directie Financiën & Control opgericht bij DG Douane. De forse groei van de aangiftevolumes heeft tot gevolg dat de Douane haar strategie moet aanpassen. Om haar taken goed te kunnen blijven uitvoeren, werkt DG Douane met een strategisch meerjarenplan.

Bij DG Toeslagen wordt, naast de uitvoering van de reguliere toeslagenregelingen, een belangrijk gedeelte van de capaciteit ingezet voor het uitvoeren van de compensatie- en herstelbetalingen aan gedupeerden van de toeslagenaffaire en de kwijtschelding van schulden van deze gedupeerden. Deze activiteiten worden uitgevoerd door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Hiervoor is veel externe inhuur ingezet. De eigen controlfunctie van DG Toeslagen is in 2021 opgezet. Per 1 januari 2022 is het programma DG Herstel Toeslagen gestart. Dit programma DG heeft als verantwoordelijkheid de overall sturing en coördinatie van de hersteloperatie.

Andere onderwerpen van belang voor de bedrijfsvoering zijn de beheersing van de toereikendheid van het beleid omtrent misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) bij Belastingdienst, Douane en Toeslagen, informatiebeveiliging en de naleving van de AVG.

1.2**Doel en doelgroepen**

In dit rapport doen wij verslag van de uitkomsten van de werkzaamheden die wij als interne auditdienst van het Rijk in het kader van onze wettelijke taak over 2021 bij het ministerie van Financiën hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Financiën, de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de staatssecretaris Toeslagen en Douane en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Financiën. Het rapport wordt verder toegezonden aan de president van de Algemene Rekenkamer.

1.3**Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring (bijlage 1);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX). Dat houdt in dat de in dit jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

Met ingang van 2021 rapporteren wij in de controleverklaring over frauderisico's. Fraude kan een groot effect hebben op de reputatie van het ministerie en kan tot grote financiële schade leiden. Het is zowel in uw belang als dat van belanghebbende gebruikers van het jaarverslag om expliciet aandacht te besteden aan het beheersen van frauderisico's.

Omvang financiële stromen

De omvang van de financiële stromen voor het begrotingshoofdstuk blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021		2020	
	Nationale Schuld (IXA)	Financiën (IXB)	Nationale Schuld (IXA)	Financiën (IXB)
Aangegane verplichtingen	48.049	-/- 6.872	36.872	68.798
Gerealiseerde uitgaven	48.049	9.481	36.872	8.520
Gerealiseerde ontvangsten	78.273	172.147	89.531	151.368
Afgerekende voorschotten	0	207	0	311

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Op artikel 1 Belastingen, 13 Toeslagen en het totaal van hoofdstuk IXB is sprake van overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de verplichtingen. Dit is met name het gevolg van tekortkomingen bij het inhuren van personeel, het documenteren van bestellingen en het niet voldoen aan inkoop- en aanbestedingsregels.

Op artikel 13 Toeslagen van hoofdstuk IXB is een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de ontvangsten en uitgaven als gevolg van het documenteren van bestellingen en het inhuren van personeel en fouten met betrekking tot de vraag of er voldoende bewijslast is verstrekt bij de uitvoering van onder meer de Catshuisregeling.

2.3

Totstandkoming niet-financiële informatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen.

Verbeteren managementinformatie Belastingdienst

In 2019 is de Belastingdienst gestart met een verbeterprogramma voor de informatievoorziening. Dit is een meerjarig traject. In 2021 is verder gewerkt aan de verbetering van de managementinformatie, onder andere door het ontwikkelen van dashboards. Voor 2021 is de set prestatie-indicatoren voor de Belastingdienst herijkt en is daarover voor het eerst gerapporteerd. Enkele indicatoren worden naar aanleiding van de eerste metingen doorontwikkeld.

3 Financieel beheer geeft wisselend beeld

3.1 Verbetering beheer leidt nog niet tot oplossen bevindingen

Uit onze wettelijke controle 2021 bij het ministerie van Financiën rapporteren wij negen bevindingen. Hoewel er geen bevindingen zijn opgelost, is het gezien de ontwikkelingen de afgelopen periode een positief punt dat er geen nieuwe bevindingen zijn geconstateerd en er op het merendeel van de bevindingen vooruitgang is geboekt.

Vijf bevindingen zijn IT-gerelateerd en hebben betrekking op het IV-portfolioproces en de kwaliteit van de IV-organisatie, bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten, logische toegangsbeveiliging en change-management bij de Belastingdienst. Drie bevindingen betreffen interne beheersing en gaan over de garantieregeling leverancierskredieten, Europese afdrachten en het voorafgaand toezicht op risicoregelingen. Daarnaast is er een bevinding over het verplichtingenbeheer en de totstandkoming van prestatieverklaringen.

Wij constateren dat vaak meerdere jaren nodig zijn om verbeteringen te realiseren waarmee de bevindingen daadwerkelijk worden opgelost. Dit ligt niet altijd in lijn met de ambities die met de verschillende verbetertrajecten worden beoogd.

Voor het IV-portfolioproces en het IT-beheer bij DG Belastingdienst is in 2020 een ICT-verbeterprogramma gestart dat drie jaar loopt. Hoewel er ook dit jaar belangrijke stappen zijn gezet, blijft het een uitdaging om het programma beheersbaar te houden en te zorgen dat doelen worden gerealiseerd. Centraal daarbij staat de uiteindelijke werking van de verbetermaatregelen. Voor bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten bij DG Belastingdienst wordt een plan van aanpak voor scripts opgesteld om de huidige situatie te verbeteren. Voor het testen van wijzigingen in IT-applicaties zijn recent procedures uitgewerkt bij DG Belastingdienst, maar kan nog niet altijd worden aangetoond of tests op het juiste moment en op de juiste wijze worden uitgevoerd. Ook voor logische toegangsbeveiliging is aandacht nodig bij wijzigingen en nieuwe applicaties van DG Belastingdienst en DG Douane. De bevindingen rondom de garantieregeling leverancierskredieten en Europese afdrachten zijn voortvarend opgepakt. Voor het toezicht op risicoregelingen is de procedure bepaald en ingevoerd en zal de komende periode blijken of deze werkt. Voor het verplichtingenbeheer bij DG Belastingdienst, DG Douane en DG Toeslagen zijn verbeterpunten geconstateerd die de komende maanden worden opgepakt.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijke	2018	2019	2020	2021	voortgang
IT-beheer						
IV-portfoliomanagement	SG-cluster, DG Fiscale Zaken, DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen		■	■	■	↑
Kwaliteit IV-organisatie	DG Belastingdienst		■	■	■	=
Changemanagement	DG Belastingdienst			■	■	=
Bedrijfsvoerings-functionaliteiten IT-applicaties	DG Belastingdienst	■	■	■	■	↑
Logische toegangs-beveiliging	DG Belastingdienst, DG Douane			■	■	=
Interne beheersing						
Garantieregeling leverancierskredieten	Generale Thesaurie			●	●	↑
Europese afdrachten	SG-cluster			●	●	↑
Toezicht risicoregelingen	DG Rijksbegroting			■	●	↑
Inkoopbeheer						
Verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen	DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen	●	●	●	●	↑

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost ↑ positieve ontwikkeling in 2021
 = onvoldoende ontwikkeling in 2021

3.2 Bevindingen in het IT-beheer 2021

3.2.1 IV-portfoliomanagement: realiseren IV-verbetertraject belangrijk

(SG-cluster, DG Fiscale Zaken en DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen)

Het IV-portfoliomanagementproces is gericht op het prioriteren van het ontwikkelen en onderhouden van IT-faciliteiten, rekening houdend met wetgeving, beheer en onderhoud, modernisering en vernieuwing van Belastingdienst, Douane en Toeslagen. Een belangrijke voorwaarde is dat er informatie beschikbaar is die geschikt is voor besluitvorming.

Besluitvorming over het IV-portfolio vindt plaats in het overkoepelend driehoeksoverleg tussen de secretaris-generaal (SG, eigenaar), DG Fiscale Zaken (coördinerend opdrachtgever) en DG Belastingdienst, DG Douane en DG Toeslagen (opdrachtnemers). Wij zien positieve ontwikkelingen in de samenwerking en benadrukken het belang hiervan voor een effectieve sturing. Aandachtspunten zijn het beschikken over betrouwbare informatie, het inrichten van escalatie-mogelijkheden en een goede verbinding tussen de driehoek, de bewindspersonen en de politiek.

Medio 2020 is een grootschalig programma IV-verbetertraject bij de Belastingdienst gestart waarin ook de verbetering van het portfolioproces wordt meegenomen. In dit programma is voortgang geboekt. Een groot aantal verbeteracties is gereed of loopt volgens planning, zoals kaders voor governance van het portfolio management en het opstellen van procesbeschrijvingen. Enkel lopen achter op de planning, waaronder de opzet van rapportages en het prioriteitskader. In 2021 zijn de vertragingen en de aanpassingen in de planning via de maandelijkse statusrapportages met de stuurgroep gedeeld. Als oorzaken van deze vertragingen zijn intern aangegeven te weinig betrokkenheid van de actoren, te weinig capaciteit, te weinig zicht op de voortgang en inhoudelijke tekortkomingen bij enkele deelproducten. Ook zijn vaak dezelfde medewerkers betrokken bij meerdere grootschalige verbeterprogramma's.

De Quality Assurance (QA) op het programma IV-verbetertraject is extern belegd. Geconstateerde aandachtspunten uit de rapportage van september 2021 zijn de kwaliteit van het risicomanagement, inzicht krijgen in de beschikbare capaciteit en herijking van de planning. Daarnaast is ook de juiste werking van de verbetermaatregelen van belang. Dat is bepalend voor in hoeverre de oorspronkelijk gestelde doelstellingen worden behaald. Voor het oplossen van deze aandachtspunten uit deze rapportage is begin 2022 een plan van aanpak opgesteld. De derde van de vier geplande reviews is eind februari 2022 uitgebracht.

Eind 2022 moeten de uitkomsten van dit verbeterprogramma gerealiseerd zijn. In aanvullende transitietrajecten moeten de verbeteringen vervolgens worden gerealiseerd. Zolang de hierboven genoemde aandachtspunten en oorzaken van vertragingen niet voldoende aandacht krijgen, wordt het risico gelopen dat het programma IV-verbetertraject niet op tijd wordt afgerond. De impact hiervan is groot omdat de resultaten van dit programma en de implementatie en de juiste werking van de verbetermaatregelen een directe relatie hebben met het doorvoeren van (nieuw) fiscaal beleid en de kwaliteit van de dienstverlening door de Belastingdienst. Wij bevelen aan alert te zijn op oorzaken van achterstanden in de planning en benadrukken het belang om verbetermaatregelen in de organisatie werkend te krijgen.

Legacy

Het uitgangspunt van de modernisering van het IV-landschap bij de Belastingdienst is dat het hiervoor ingestelde programma modernisering van het IV-landschap eind 2022 wordt afgerond met een technische schuld¹ van maximaal 30%. Dit wordt naar verwachting ruimschoots gehaald. De verwachting van de Belastingdienst is dat de technische schuld van het IV-landschap eind 2022 uitkomt op gemiddeld ca. 20%.

In eerdere rapportages hebben we aandacht gevraagd voor de risico's inzake de continuïteit op middellange termijn van een aantal IT-faciliteiten met een relatief hogere technische schuld dan het gemiddelde geprognosticeerde verloop. Dit betreft onder meer applicaties voor de Loonheffingen (technische schuld 56%), de Omzetbelasting (technische schuld 50%), het Innings- & Betalings-verkeer (technische schuld 44%) en de Autoheffingen (technische schuld 42%). De verwachting is dat de relatief hoge technische schuld van deze applicaties, met uitzondering van de autoheffingen, in 2022 zeer beperkt zal dalen.

3.2.2

Kwaliteit IV-organisatie: voortgang zichtbaar (DG Belastingdienst)

De directie IV van de Belastingdienst speelt een belangrijke rol in het vernieuwen en onderhouden van de IT-applicaties. Verbeterpunten om deze organisatie beter in control te krijgen en door te ontwikkelen worden meegenomen in het hiervoor genoemde programma IV-verbetertraject. Hieronder gaan wij in op een aantal andere punten die in aanvulling daarop van belang zijn voor het verbeteren van de kwaliteit van de directie IV.

Het verbeteren van de kwaliteit van de directie IV is gericht op het realiseren van een resultaat- en marktgericht sturingsmodel voor een efficiënte en effectieve voortbrenging en beheer van het IT-landschap. Dit moet worden ondersteund door een tijdige en betrouwbare informatievoorziening.

In het afgelopen jaar is voortgang geboekt door onder meer aanpassing van de structuur directie IV en de ontwikkeling van het sturingsmodel. Uit interne statusrapportages blijkt dat achterstanden zijn opgetreden bij het ontwikkelen van mogelijkheden en randvoorwaarden voor de realisatie van financiële sturing voor platformallocatiebeleid, het ontwikkelen en inrichten van een uniform procesmodel inclusief key performance indicatoren (KPI) en workflow tools en het verbeteren

¹ De technische schuld is afkomstig uit interne rapportages van de Belastingdienst en wordt gemeten volgens een interne aanduiding van achterstallig onderhoud en veroudering.

van testmethoden. Hierbij spelen ook de in paragraaf 3.2.1 genoemde aandachtspunten voor het programma IV-verbetertraject.

Deze achterstanden hebben een directe relatie met het in control komen van de directie IV. De samenloop met het verbeteren van de strategie van de directie, die met name gericht is op andere dienstonderdelen van de Belastingdienst, DG Douane en DG Toeslagen is complex. Ook moet na afronding van het programma IV-verbetertraject een transitie plaatsvinden in de organisatie om de verbeteringen te realiseren. Een QA op de realisatie van deze verbeteracties is aan te bevelen.

3.2.3 *Changemanagement IT-applicaties niet geborgd door goede procedure (DG Belastingdienst)*

In eerdere rapportages hebben wij aangegeven dat er nog geen toereikende procedures zijn opgesteld en geïmplementeerd voor het testen van wijzigingen in IT-applicaties. De Belastingdienst heeft hiervoor gedurende 2021 goede stappen gezet, zoals de ontwikkeling van diverse kaderstellende documenten.

Ook uit interne onderzoeken is gebleken dat tests nog niet altijd voldoende zijn gedocumenteerd en dat de uitvoeringsdirecties niet altijd goed zicht hebben op de toereikendheid van de tests. In een aantal gevallen ontbreekt de informatie over de opzet voor het testen en soms ook over de resultaten van het testen of de goedkeuring namens de systeemeigenaar voor de in productie name.

Als gevolg van deze bevindingen is nog onvoldoende gewaarborgd dat applicaties na de aangebrachte wijzigingen goed functioneren. Het changemanagement wordt derhalve nog niet aantoonbaar beheerst. Concrete uitwerkingen van de verschillende testprocedures in procesbeschrijvingen waren per eind 2021 nog niet in definitieve versies opgeleverd. De deadline die hiervoor gesteld was eind 2021 is niet gehaald. De Belastingdienst heeft onlangs aangegeven dat dit inmiddels wel het geval is en heeft ons gevraagd deze op toereikendheid te beoordelen.

3.2.4 *Inefficiëntie en foutgevoeligheid door ontbreken functionaliteiten in IT-applicaties (DG Belastingdienst)*

In onze eerdere rapportages hebben wij aangegeven dat met name applicaties die vóór 2019 zijn geïmplementeerd onvoldoende functionaliteiten hebben om de benodigde managementinformatie op te leveren en onvoldoende interne controles in de IT-applicaties bevatten. Eind 2021 is een plan van aanpak opgesteld voor het toepassen van scripts. Dit plan van aanpak start met een inventarisatie van de scripts. Deze inventarisatie is inmiddels gestart en wordt naar verwachting eind 1e kwartaal van 2022 afgerond. De voortgang van deze inventarisatie wordt bewaakt. Ook zal na de inventarisatie van de scripts en analyse van de uitkomsten worden nagegaan of er aanpassingen kunnen plaatsvinden in applicaties om het scriptgebruik te verminderen.

Naast scriptgebruik zijn er andere gevallen waarin sprake is van ontoereikende bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten. Deze moeten nog geïnventariseerd en geanalyseerd worden door de ketenverantwoordelijken. Op basis hiervan kunnen de ketenverantwoordelijken dan ook plannen van aanpak maken om de tekortschietende bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten op termijn op te lossen.

In dit kader willen wij de vorderingenadministratie onder de aandacht brengen. In 2021 is gebleken dat herstelacties bij de Belastingdienst met betrekking tot oninbare vorderingen, verjaarde vorderingen en specifieke specificaties van kwijtgescholden vorderingen voor bepaalde doelgroepen niet tijdig konden worden afgerond. Er moest veel uitzoekwerk en handwerk worden verricht omdat de desbetreffende IT-applicaties deze herstelacties in onvoldoende mate kunnen faciliteren. Het risico van de vertraging van deze herstelacties en het hierbij vereiste uitzoekwerk en handwerk is dat de desbetreffende informatie te laat wordt opgeleverd en dat interne controles en correcties niet tijdig plaats kunnen vinden, waardoor fouten (te) laat aan het licht komen. Wij verwachten dat dit risico in de toekomst toeneemt omdat steeds meer informatie nodig is over vorderingen.

Wij adviseren te zorgen voor een vorderingenadministratie met meer mogelijkheden voor informatievoorziening. De vereiste informatie kan dan direct of indirect via query's uit de vorderingenadministratie worden opgeleverd. Wij hebben begrepen dat hiermee in de nieuwe inningsystemen die worden ontwikkeld rekening wordt gehouden, maar het kan nog enkele jaren duren voordat deze nieuwe systemen in productie gaan.

Zolang applicaties onvoldoende bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten bevatten kan dit leiden tot niet goed gestuurde processen, een verhoogde kans op fouten in de verwerking van gegevens met deze applicaties en mogelijk tot beperkingen in de continuïteit van de processen die afhankelijk zijn van deze applicaties.

3.2.5 *Logische toegangsbeveiliging nog niet volledig op orde*
(DG Belastingdienst, DG Douane)

DG Belastingdienst

Het in begin 2020 door het DT vastgestelde governance model voor logische toegangsbeveiliging is nog niet volledig geïmplementeerd. Het is niet duidelijk of de vereiste functiescheidingen altijd tijdig zijn doorgevoerd, zowel voor een aantal bestaande als nieuwe applicaties. Het gevolg hiervan is dat medewerkers bewust of onbewust ongeautoriseerde handelingen in de desbetreffende applicaties kunnen verrichten zoals het uitzetten van interne controles en het muteren van data in de desbetreffende bestanden.

De complexiteit van de verstrekte informatie op basis waarvan de functiescheiding moet worden geregeld, het ontbreken van ondersteuning bij het bepalen en doorvoeren van de functiescheidingen en de beperkte kennis over de materie, maken dat dienstonderdelen op dit moment onvoldoende in staat zijn om het beheer van de functiescheidingen goed in te richten. *Wij adviseren de informatie-behoefte van de dienstonderdelen ten behoeve van de beheersing van de functiescheidingen te inventariseren en de gewenste informatie ter beschikking te stellen aan de dienstonderdelen.*

DG Douane

Het is de Douane nog niet gelukt om voldoende verbeteringen in het beheer van logische toegangsrechten te realiseren. Er wordt een plan van aanpak opgesteld. Het uitgangspunt hiervoor is om te starten met één kritisch proces en de daarachterliggende applicaties. Dit zal fungeren als pilot voor het project.

3.3 **Bevindingen in interne beheersing 2021**

3.3.1 *Afspraken gemaakt voor waarborgen garantieregeling herverzekering leverancierskredieten*
(Generale Thesaurie)

Voor de periode van 1 januari 2020 tot en met 30 juni 2021 gold de garantieregeling herverzekering leverancierskredieten. De Staat heeft deze maatregel in de coronacrisis getroffen om het stilvallen van de kortlopende kredietverlening door de private verzekeringssector te voorkomen. De volledige portefeuilles van zeven private verzekeraars die aan deze regeling deelnemen zijn voor deze periode herverzekerd bij de Staat.

De verzekeraars hebben maandelijkse verantwoordingen ingediend van de aan deze portefeuilles gerelateerde uitgaven (schade-uitkeringen en uitvoeringskosten) en ontvangsten (ontvangen premies en schaderecuperaties). Het saldo is elke maand uitgekeerd respectievelijk ontvangen. De verzekeraars zullen per 31 mei 2022 een eindafrekening over 2020 indienen voor de ontvangen premies en de uitvoeringskosten. Per 30 september 2022 volgen de eindafrekeningen over 2021 voor de ontvangen premies en de uitvoeringskosten. Een externe accountant zal de eindafrekeningen vervolgens zo volledig mogelijk onderzoeken en de bevindingen rapporteren middels een

zogenaamde COS 4400-opdracht². Schade-uitkeringen en recuperaties op in de periode 1 januari 2020 tot en met 30 juni 2021 afgesloten polissen kunnen nog enkele jaren doorlopen. Deze stromen kunnen derhalve nog niet definitief worden vastgesteld in 2022.

Het ministerie van Financiën heeft in afstemming met ons nadere afspraken gemaakt met de externe accountant over de uit te voeren werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling van de rechtmatigheid en getrouwheid van de door de verzekeringsmaatschappijen gedeclareerde bedragen en over de rapportage van bevindingen. Daarbij is afgesproken om periodiek te overleggen over de (voorlopige) bevindingen uit het onderzoek van de externe accountant en eventuele aanpassingen van de werkzaamheden naar aanleiding van die bevindingen. Op deze wijze wordt nauw contact gehouden om mogelijke additionele risico's te bespreken en zoveel mogelijk zekerheid te krijgen over de ontvangsten en uitgaven die samenhangen met deze regeling. Naar onze mening zijn hiermee op dit moment de juiste stappen gezet om de rechtmatigheid en getrouwheid van de eindafrekeningen van de verzekeraars te kunnen beoordelen. Wij vervolgen ons onderzoek in 2022 wanneer de eerste eindafrekeningen worden ingediend.

3.3.2 *Verbeteringen control op afdrachten aan Europese Unie gestart (SG-cluster)*

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de ramingen, de berekeningen, de betalingen en de control van de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie, hoewel deze afdrachten op de begroting van Buitenlandse Zaken (BZ) staan. De afdrachten bestaan uit douanerechten, een heffing op geharmoniseerde BTW-grondslag, een afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen en een afdracht voor niet-gerecyclede plastic verpakkingen.

De directie FEZ heeft in 2021 een extern onderzoek laten uitvoeren naar de interne beheersing van de Europese afdrachten. Onderzoeksvraag was in hoeverre de interne beheersing en control op de Europese afdrachten voldoende is ingebed en hoe deze verbeterd kan worden. Dit onderzoek is in september 2021 afgerond. De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn uitgewerkt in actiepunten en verbetermaatregelen. Dit betreft onder meer het maken van afspraken waar een aantal taken moeten worden belegd en het uitvoeren van checks op de afdrachten voordat deze ter beschikking worden gesteld. De directie FEZ heeft aangegeven dat deze verbetermaatregelen inmiddels voor een belangrijk deel in uitvoering zijn genomen. Wij verwachten de werking van deze maatregelen de komende maanden vast te kunnen stellen.

Er wordt veel werk verzet voor dit verbetertraject, maar het zal tijd en aandacht vragen voordat de werking van de verbetermaatregelen over de hele linie op voldoende niveau is.

3.3.3 *Tekortkomingen toezicht op risicoregelingen worden aangepakt (DG Rijksbegroting)*

Het kabinet Rutte geeft in de begrotingsregels aan dat voorstellen van nieuwe garanties en leningen aan strenge regels gebonden zijn³. Er geldt een 'nee, tenzij-beleid', wat is uitgewerkt in het beleidskader risicoregelingen. Dit beleidskader geeft aan dat de ministerraad aan de hand van een toetsingskader besluit over een voorstel voor een nieuwe of wijziging van bestaande garantie-regeling of lening. Na besluitvorming in de ministerraad wordt dit toetsingskader aan het parlement gestuurd. Het parlement kan het toetsingskader vervolgens gebruiken bij de beoordeling van voorgenomen beleid.

2 Bij een COS 4400-opdracht doet de accountant verslag van de feitelijke bevindingen uit hoofde van de overeengekomen werkzaamheden en wordt geen zekerheid gegeven. In plaats daarvan zullen de gebruikers van het rapport zichzelf een oordeel moeten vormen betreffende de werkzaamheden en bevindingen die door de accountant in het rapport zijn weergegeven en hun eigen conclusies moeten trekken uit de door de accountant verrichte werkzaamheden.

3 In het beleidskader bij de begrotingsregels van het kabinet Rutte IV is, in tegenstelling tot de startnota van het kabinet Rutte III, niet vermeld dat risicoregelingen onder voorafgaand toezicht van de minister van Financiën vallen. Hiermee is er geen link meer met het voorafgaand toezicht in de Comptabiliteitswet.

In 2020 bleek dat er geen heldere procedure bestond voor het uitvoeren van toezicht op risico-regelingen. Wij hebben vastgesteld dat deze procedure inmiddels bestaat en de hierin opgenomen werkwijze in uitvoering is genomen bij het ministerie van Financiën. Ook bij andere departementen wordt deze werkwijze onder de aandacht gebracht om te borgen dat deze begrotingsregel wordt nageleefd. Wij zijn positief over deze versterking van de organisatie. Wij vragen nog aandacht voor een aantal verbeterpunten, die betrekking hebben op het vastleggen in welke gevallen een toetsingskader moet worden opgesteld, de tijdige en volledige dossiervorming zodat het besluitvormingstraject navolgbaar is en het uitvoeren van control op de naleving van de procedure. We verwachten, wanneer deze punten in acht worden genomen, de werking van deze procedure de komende maanden vast te kunnen stellen.

3.4 Bevinding in het inkoopbeheer 2021

3.4.1 *Verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen: werking nog niet op orde* (DG Belastingdienst, DG Douane, DG Toeslagen)

Voor het voeren van een verplichtingenadministratie en het regelen van interne controle op prestatieverklaringen zijn handleidingen beschikbaar. Deze handleidingen zijn in opzet toereikend voor het waarborgen van een betrouwbare verplichtingenadministratie en een toereikende interne controle op de levering van de prestaties die worden gefactureerd.

Medio 2021 zijn aanvullende interne controles ingevoerd op de verplichtingen en de prestatieverklaringen. Deze controles waren van een goede kwaliteit. Hiermee ontstaat meer inzicht in de kwaliteit van de verplichtingen en prestatieverklaringen. Ook is het afgelopen jaar verbetering geconstateerd op het punt van het opstellen van schriftelijke bestellingen en overeenkomsten.

Uit onze controles en de interne controles blijkt verder dat de naleving van de handleidingen nog niet altijd van voldoende niveau is. Zo is geconstateerd dat:

- verplichtingen niet altijd tijdig en juist in de verplichtingenadministratie worden geboekt
- prestatieverklaringen voor betaalde facturen niet altijd goed onderbouwd kunnen worden
- naleving van selectieprocedures uit raamcontracten en de wijze waarop met nadere overeenkomsten wordt omgegaan niet altijd aan de eraan te stellen eisen voldoen en dat betalingen niet altijd overeenkomstig de desbetreffende contractuele bepalingen plaatsvinden.

Deze tekortkomingen doen zich veelal voor in geval van inhuur van tijdelijk personeel. Het is van belang om na te gaan wat de oorzaken hiervan zijn, zodat maatregelen kunnen worden getroffen om dit in de toekomst te voorkomen.

4 Overige onderwerpen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de bedrijfsvoering van het ministerie van Financiën en waar we de aandacht voor vragen.

4.2 Ontvlechting

Op 1 januari 2021 zijn Douane en Toeslagen ontvlochten uit DG Belastingdienst en zijn als zelfstandige DG's binnen het ministerie van Financiën ingericht. Beide DG's blijven voor de uitvoering van taken die onder hun verantwoordelijkheid vallen vooralsnog voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van DG Belastingdienst. In de loop van 2021 zijn de DG's gestart met het realiseren van een eigen staf op onder meer het gebied van uitvoeringsbeleid en financiën en control. Wij zien de oprichting van eigen controlfunctie als een positieve ontwikkeling om tot een goed financieel beheer te komen.

Het ontwikkelingsproces van de verzelfstandigde DG's zal mogelijk nog enkele jaren in beslag nemen en vraagt om nauwe samenwerking en extra inspanningen om de bedrijfsvoering voor alle partijen op voldoende niveau te houden. Het programma voor de ontvlechting is per 1 januari 2022 beëindigd en in de organisatie belegd. Het is belangrijk dat steeds consensus bestaat over het gebruik van faciliteiten van DG Belastingdienst zoals IT-activiteiten, massale gegevensverwerking en management- en verantwoordingsinformatie. Voor een aantal onderdelen van DG Belastingdienst waarvan DG Douane en DG Toeslagen diensten afnemen, worden nog haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd.

De samenwerkingsafspraken die voor 2021 zijn gemaakt zijn per 31 december 2021 beëindigd. Voor 2022 zijn of worden nieuwe afspraken gemaakt. Gezien de toename van de vraag vanuit DG Douane en DG Toeslagen en de beperkte mogelijkheden van DG Belastingdienst om hierop in te spelen, is het van belang dat de drie DG's haalbare afspraken maken over de samenwerking die aansluiten bij de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen en deze tussentijds te monitoren.

Specifiek voor DG Toeslagen merken we op dat er momenteel nog steeds te weinig inzicht kan worden gegeven in hoeverre aangevraagde toeslagen niet of niet juist worden toegekend en uitbetaald, wat de redenen hiervan zijn en of deze redenen, in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving, terecht zijn.

4.3 Controlfunctie

Er zijn veel ontwikkelingen die aandacht vragen binnen het ministerie van Financiën, zoals de ontvlechting van Douane en Toeslagen uit de Belastingdienst, de zorg voor modernere dienstverlening en IT, gevolgen van wijzigingen en naleving van wetgeving, de coronacrisis en de nieuwe kabinetsformatie. De druk op de uitvoering blijft onverminderd hoog. Dit vraagt om een sterke toezichts- en adviesrol.

Centrale controlfunctie

De directie FEZ vervult als concerncontroller de centrale controlfunctie, met ondersteuning vanuit de decentrale controllerfuncties bij de DG's. Wij constateren dat de directie FEZ actief invulling geeft aan haar rol. Naast de reguliere P&C-cyclus met jaarplannen en viermaandsrapportages wordt de voortgang van de verbetermaatregelen voor onvolkomenheden en bevindingen uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer (AR) en ADR gemonitord door een monitoringcommissie. Daarnaast bestaan er verschillende periodieke overlegvormen die bijdragen aan een goede communicatie binnen de organisatie en er is een organisatiebreed eindejaarsproces opgezet dat op dit moment wordt uitgevoerd.

De directie FEZ heeft initiatieven gestart om de financiële functie structureel verder te verbeteren. Een control-raamwerk wordt opgesteld om beleids- en bedrijfsvoeringsrisico's op concernniveau duidelijker en vollediger in beeld te krijgen en hier beter op te anticiperen. Aan de hand hiervan kan de kwaliteit van risicomanagement binnen alle lagen van de organisatie toenemen. Zo kunnen tekortkomingen in de bedrijfsvoering tijdiger worden gesignaleerd en kan effectieve sturing plaatsvinden. Ook wordt de werking van de monitoringcommissie geëvalueerd en wordt gekeken hoe de financiële functie binnen de verschillende onderdelen is georganiseerd en waar dit verbeterd kan worden.

We constateren dat er daar waar mogelijk capaciteit wordt vrijgemaakt voor het systematisch opbouwen van inhoudelijke kennis op het gebied van financieel beheer. We benadrukken het belang hiervan om een succes te maken van de ingezette initiatieven voor verbetering van de interne toezichts- en adviesrol.

In onderstaande gaan wij verder in op de ontwikkeling van twee jonge, decentrale controlfuncties binnen het ministerie van Financiën.

Controlfunctie DG Douane

Finance & Control Douane (F&C) is al enige tijd bezig om de interne beheersing voor onder andere de geldstromen accijnzen en douanerechten te verbeteren. In de loop van 2021 zijn er, naast lopende verbeteractiviteiten, meer initiatieven bijgekomen. F&C heeft een belangrijke rol voor het stellen van kaders voor de regio's, het monitoren van de implementatie en werking van de verbeteracties en het in lijn krijgen van de acties met de meerjarenplanning. Hiermee kan F&C het management ondersteunen om tot een goede interne beheersing te komen.

Wij vinden het een goede ontwikkeling dat binnen de Douane het financieel beheer verder wordt verbeterd. Ondanks de verbeteracties en bredere bewustwording zien wij echter nog mogelijkheden om de realisatie van verbeteringen te versnellen, door het concreet maken van maatregelen in verbeterplannen en deze te richten op het oplossen van tekortkomingen. Dit kan bijvoorbeeld door op hoofdlijnen criteria op te stellen en mijlpalen te benoemen die het meten van de voortgang van verbeterplannen versterken. *Wij adviseren om daarbij rekening te houden met het verandervermogen van de organisatie en in lijn met de meerjarenplanning duidelijke prioriteiten te stellen.*

Controlfunctie DG Toeslagen

De bezetting van Control & Risk Toeslagen is gedurende 2021 kwalitatief en kwantitatief verbeterd. Ons beeld is dat deze controlfunctie zich op een aantal gebieden nog verder kan ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn het zelfstandig uitvoeren van control, in samenwerking met de eerstelijns-control van de diverse onderdelen van Toeslagen en het verder implementeren van een integraal risicomanagementsysteem. Wij constateren verder dat er vanuit UHT een zwaar beroep wordt gedaan op Control & Risk vanwege de herstelactiviteiten voor de gedupeerden van de toeslagen-affaire en de nog niet altijd goed lopende informatievoorziening vanuit UHT en de Belastingdienst. Wij hebben dit geconstateerd bij het verkrijgen van informatie over vorderingen en betalingsgegevens.

4.4

Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen

UHT is opgericht om herstel- en compensatiebetalingen uit te betalen aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Het snel, zorgvuldig en rechtmatig verrichten van de toegezegde betalingen stelt hoge eisen aan UHT. Met name voor het zorgvuldig en rechtmatig handelen is specifieke informatie nodig van veelal vijf tot tien jaar geleden.

Gelijktijdig met dit proces vindt nog politieke besluitvorming plaats over de hoogte en de voorwaarden van compensatie- en herstelbetalingen voor ex-partners, de kindregeling en de niet-kinderopvangtoeslag. Het blijft hierbij belangrijk om uitvoeringstoetsen met voldoende diepgang uit te voeren zodra beleid of een regelgevingsvoorstel in concept gereed is, zodat bij besluitvorming een goede inschatting kan worden gemaakt van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Ook vindt met terugwerkende kracht aanpassing van wet- en regelgeving plaats waarmee in 2021 gepubliceerde beleidsbesluiten voor compensatie- en herstelbetalingen en kwijtschelding van schulden van gedupeerden van de toeslagenaffaire een wettelijke grondslag krijgen. We willen u wijzen op de risico's die samenhangen met het gebruik van beleidsbesluiten en benadrukken dat wanneer de in 2021 genomen beleidsbesluiten niet bij wet geformaliseerd worden de aangegeven verplichtingen, uitgaven en kwijtscheldingen onrechtmatig zijn wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag.

Gegeven deze omstandigheden stuurt UHT actief op de risico's die met de verschillende activiteiten en onzekerheden samenhangen. Bij te grote risico's worden activiteiten uitgesteld. Hiermee zijn grote problemen voorkomen. Belangrijk is dat deze wijze van sturing wordt voortgezet.

Aandachtpunten zijn het goed documenteren van de besluitvorming die ten grondslag ligt aan het toekennen en uitbetalen van compensatie- en herstelbetalingen en de tijdige en betrouwbare informatievoorziening op basis waarvan wordt gecompenseerd of kwijtgescholden, zoals de bestanden met gedupeerden.

Verder is het van belang dat het op te stellen controleprotocol met de organisatie die de private schulden kwijtscheldt, toereikend is voor het beperken van de risico's. De hiermee samenhangende taken zijn overigens met ingang van 2022 overgedragen aan het programma DG Herstel Toeslagen.

4.5

Uitvoering beleid misbruik en oneigenlijk gebruik

Belastingheffing en toeslagen zijn gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), omdat de hoogte van de heffingen de verplichting tot betalen afhankelijk zijn van gegevens die belastingplichtigen en toeslaggerechtigden zelf verstrekken. Het tegengaan van M&O is een geïntegreerd onderdeel van het handhavingsbeleid van DG Belastingdienst, DG Douane en DG Toeslagen.

DG Belastingdienst: Toezicht belastingmiddelen

In 2021 heeft de Belastingdienst stappen gemaakt in het beter aantoonbaar maken van het uitgevoerde beleid voor M&O. Het M&O beleid is per uitvoeringsdirectie gestructureerd in een planning en control (P&C) cyclus, gebaseerd op de centraal geformuleerde uitgangspunten. Hierin hebben de plannen voor het uit te voeren toezicht, de uitvoering ervan en de bijsturingsactiviteiten een plaats gekregen. Deze P&C-cyclus is nader uitgewerkt naar de specifieke situaties bij deze dienstonderdelen.

De interne rapportages van enkele uitvoeringsdirecties bevestigen het beeld van een te beperkte capaciteit om de geplande M&O activiteiten uit te voeren. De in te zetten menskracht voor toezicht is veelal, in aanvulling op wat uit andere hoofde wettelijk verplicht is, een sluitstuk in de toedeling van personele capaciteit. Voor de te realiseren compliance is het van belang dat hierop in de uitvoering tijdig wordt ingespeeld en waar mogelijk ook andere handhavingsinstrumenten ter compensatie hiervoor worden ingezet. Anders wordt het risico gelopen dat er niet tijdig wordt bijgestuurd, de beoogde effectiviteit van het toezicht daalt en de hiervoor aangegeven indicatoren niet worden gehaald.

Een essentieel onderdeel van een toereikend M&O beleid is een tijdige analyse van en bijsturing in de mix van handhavingsinstrumenten (inclusief controles in de processen en boekenonderzoeken achteraf) als blijkt dat de bestaande mix onvoldoende effectief is. De ingezette lijn van de implementatie van een P&C-cyclus voor M&O kan waarborgen dat het M&O beleid op de langere termijn op niveau blijft. De Belastingdienst heeft aangegeven in het kader van een goede werking van de P&C-cyclus de resultaten van het M&O-beleid ook meer in kwantitatieve zin te willen volgen.

Om de compliance op peil te houden wordt in 2022 een actieplan opgesteld. Dit actieplan is gericht op een mix van handhavingsinstrumenten.

DG Douane: Handhaving proces binnenbrengen en cyclisch toezicht

Uit onze beoordeling van het handhavingsbeleid voor de accijnzen en de douanerechten en het daaruit voortvloeiende handhavingsplan Douane blijken twee belangrijke aandachtspunten. Het gaat om het proces binnenbrengen van ladingen en het cyclisch toezicht.

Binnenbrengen van ladingen

Wij hebben vastgesteld dat vanuit fiscaal oogpunt het proces van het binnenbrengen van ladingen voor douanerechten niet is meegenomen in het handhavingsplan Douane. Het M&O-risico voor dit deelproces betreft het niet altijd doen van een eerste aanmelding en indienen van een aangifte.

Wij adviseren om het proces van binnenbrengen expliciet onderdeel uit te laten maken van de risico-inventarisatie voor het fiscaal handhavingsplan en erop toe te zien dat ten aanzien van deze risico's toereikend controlebeleid wordt ingericht. Het controlebeleid voor niet-fiscale risico's is overigens wel in het handhavingsplan opgenomen.

Cyclisch toezicht

In 2020 heeft de Douane cyclisch toezicht ingevoerd. Dit houdt in dat de Douane op basis van risicoanalyse en het samenstel aan toezichtinstrumenten een oordeel geeft over de aanvaardbaarheid van de aangiften en over het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Het afgelopen jaar is beperkte voortgang geboekt in het realiseren van cyclisch toezicht. *Wij adviseren om eerst keuzes te maken voor de inhoudelijke uitvoering van cyclisch toezicht en vervolgens vaste kaders en criteria op te stellen ter waarborging van een uniforme werkwijze.*

DG Toeslagen: niet alle acties kunnen uitvoeren

In onze eerdere rapportages zijn we ingegaan op een aantal punten die een relatie hebben met het M&O beleid. Dit betrof onder meer de opzet van het M&O beleid in het algemeen en de beperktere inzet van capaciteit voor de handhaving van wet- en regelgeving. DG Toeslagen heeft een memo met onderbouwing van de toereikendheid van het M&O beleid opgesteld. Dit memo geeft een goed inzicht in de wijze waarop in 2021 invulling is gegeven aan het M&O beleid. In het memo komt Toeslagen tot de conclusie dat door het ontbreken van IT-middelen die aan wet- en regelgeving op het gebied van privacy voldoen, en vanwege de herijking en ontwikkeling van de behandel- en waarborgkaders niet alle acties in het kader van de handhaving zijn uitgevoerd. Ondanks deze beperkingen, die gecommuniceerd zijn met de Tweede Kamer, geeft DG Toeslagen aan dat door de mix van de handhavingsactiviteiten die wel doorgang hebben gevonden de handhaving toereikend is.

De werking van de leercirkel met betrekking tot de handhavingsactiviteiten is door ons in onvoldoende mate vast te stellen. Bijstellingen van het handhavingsplan zijn niet altijd goed te volgen en het is lastig vast te stellen of de beoogde doelstellingen ook gerealiseerd zijn. Het ontbreekt voor veel toezichtactiviteiten aan gedocumenteerde effectmetingen. Hierdoor is het vaak niet duidelijk in welke mate een activiteit heeft bijgedragen aan de doelstellingen van het handhavingsplan of dat er bijgestuurd zou moeten worden. Het toezicht op de verwerking van het fiscaal partnerschap en op het uitbetalen van de toeslagen op het bankrekeningnummer van de belanghebbende hebben nog onvoldoende aandacht gekregen.

Voor de herstel- en compensatieregelingen zijn de gegevens van gedupeerden relevant. Hoewel de wet- en regelgeving ruimhartig is opgezet, kunnen wij niet altijd vaststellen dat de uitbetalingen voldoen aan de in deze wet- en regelgeving gestelde voorwaarden. Deze wet- en regelgeving legt de bewijslast voor het niet toekennen van deze betalingen bij Toeslagen. Door beperkingen in de beschikbare informatie bij Toeslagen is het niet altijd mogelijk vast te stellen of een toeslag-gedupeerde terecht als gedupeerde is aangemerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantonen van onterechte vaststelling opzet/grove schuld als voorwaarde voor het uitbetalen van een compensatiebetaling. Dit is ook aangegeven door Toeslagen in het parlement. De wet- en regelgeving geeft voor deze situaties 'het voordeel van de twijfel' aan de aanvragers van de herstelbetaling indien het bewijsmateriaal van toeslagen niet voldoende is. Wij hebben bij onze controle van de herstelbetalingen vastgesteld dat in enkele gevallen een herstelbetaling heeft plaatsgevonden waarbij wij niet met zekerheid konden vaststellen of 'het voordeel van de twijfel' terecht is geweest.

Verder heeft UHT vastgesteld dat uit een aantal integrale beoordelingen⁴ blijkt dat niet altijd wordt voldaan aan de voorwaarden in de regelgeving.

4.6

Informatiebeveiliging

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen.

In het vierde kwartaal van 2021 is het rijksbrede IB-onderzoek uitgevoerd en afgerond. Dit onderzoek is uitgevoerd op centraal departementaal niveau in opdracht van het Chief Information Officer (CIO)-beraad en is een vervolg op eerdere onderzoeken en gericht op risicomanagement. Conclusie van dit onderzoek is dat het departement weer een stap heeft gezet in het vergroten van zijn IB-volwassenheid. De belangrijkste adviezen betreffen het verder vergroten van het inzicht vanuit kaderstelling en monitoring door de departementale CIO van Financiën, bijvoorbeeld aan de hand van een overzicht van de risico's en maatregelen naar aanleiding van risicoanalyses.

Wij hebben begrepen dat het driejarig centrale IB-plan in 2021 is afgelopen en dat deze wordt herijkt en aangevuld. In de afgelopen periode is het fundament onder de IB-organisatie gelegd. Daarnaast is op het beleidsdepartement met dienstverlening zoals Data Leakage Prevention en een Security Operations Team de feitelijke informatiebeveiliging vergroot. Tevens zien wij goede initiatieven als de red teaming actie die het beleidsdepartement heeft laten uitvoeren. In de komende periode wordt gewerkt aan het bestendigen en uitbouwen van de basis. *Wij onderstrepen goede initiatieven als deze en adviseren dit in breder verband voort te zetten door dit ook bij de uitvoerende DG's te doen.*

DG Belastingdienst

In 2020 heeft de Belastingdienst de toedeling van beveiligingseisen inzake IB (BIO⁵ -controls) aan de dienstonderdelen en Douane en Toeslagen formeel bekrachtigd. Vanaf 2021 dienen alle directeuren te verklaren dat ze voldoen aan de aan hen toegewezen BIO-controls en dat ze, indien dit nog niet het geval is, een implementatieplan voor de resterende punten opstellen. Het project implementatie integrale beveiliging is inmiddels gestart en zal lopen tot 2023. De directeuren werken mee om hun BIO-compliance aan te tonen, maar dit vindt nog veelal projectmatig plaats, terwijl de controls naar onze mening een vast onderdeel van de bedrijfsvoeringsprocessen zouden moeten vormen. Daarnaast is het van belang steeds focus te leggen op de gehele keten van een bedrijfsproces, om te voorkomen dat belangrijke risico's over het hoofd worden gezien. Wij vragen de aandacht voor het behoud van een goede samenwerking tussen de directies om zo de governance van de integrale beveiliging als een samenhangend geheel te laten functioneren.

Belastingdienst Caribisch Nederland

De Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) maakt verplicht gebruik van SSO Caribisch Nederland (SSO-CN) als ICT-serviceverlener. Bij SSO-CN is sinds 2018 sprake van een niet toereikende informatiebeveiliging.

Acties zijn ondernomen om SSO-CN aan te spreken op haar verantwoordelijkheid voor een goede IT-dienstverlening en vooral de samenwerking opzoeken. Het is nog niet bekend of deze acties het gewenste resultaat hebben opgeleverd.

4.7

AVG

De afgelopen jaren is een rijksbreed onderzoek uitgevoerd naar de beheersing van privacy-bescherming op het niveau van het departement. Voor 2021 hebben wij de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2020 onderzocht.

⁴ Na de lichte toets kunnen ouders UHT vragen om hun situatie nog eens te bekijken.

⁵ Baseline Informatiebeveiliging Overheid

Beide onderwerpen zijn belangrijke onderdelen van privacymanagement en kunnen bijdragen aan het vertrouwen van de burger.

Wij hebben geconstateerd dat de aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgepakt, zowel voor inzageverzoeken als voor het register van verwerkingsactiviteiten. Het departement heeft aangegeven dat er maandelijkse privacy overleggen zijn. Een extern bureau is gevraagd om te adviseren over de inrichting van de governance en het (concept) privacybeleid. In het tweede kwartaal van 2022 worden de eerste uitkomsten verwacht alsmede concrete actieplannen en een nieuw privacy beleid. De voortgang van de ingezette verbeteringen wordt actief gemonitord.

DG Belastingdienst

De Belastingdienst is er nog niet in geslaagd om het verwerkingenregister actueel bij te houden en tijdig gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (GEB's) op te stellen. Het is niet aantoonbaar in hoeverre de Belastingdienst aan de AVG voldoet. Het gevolg hiervan is dat AVG-problemen zich kunnen voordoen en processen moeten worden stilgelegd.

Er is een plan van aanpak gemaakt om het proces van het opstellen van GEB's en het verwerkingenregister te verbeteren en de voortgang van de actualisering van het verwerkingenregister bij te houden. Ook is invulling gegeven aan onze aanbeveling om met een klein deskundig team aan de slag te gaan (de GEB-brigade) en wordt er gewerkt aan de inrichting van een vaktechnische en juridische structuur op dit gebied.

Hoewel er belangrijke stappen worden gezet in het voldoen aan de AVG blijft de organisatie en het implementeren van de maatregelen om te voldoen aan de AVG een belangrijk aandachtspunt.

DG Toeslagen

De implementatie van de AVG bij Toeslagen verloopt traag. Dit betreft onder meer het opstellen van GEB's en het actualiseren van het verwerkingsregister.

De privacy-organisatie is in 2021 vastgesteld en wordt nu verder ingericht. De focus ligt op het beheersen van de relevante risico's. Ook is verder gewerkt aan het vaststellen van de benodigde GEB's.

De implementatie van de AVG is nog niet afgerond en ook in 2022 is er nog werk te verrichten. Het gevolg hiervan is dat het nog niet volledig aantoonbaar is in hoeverre DG Toeslagen aan de AVG voldoet met als gevolg dat er mogelijk risico's in de uitvoering van processen zijn.

Bijlagen

Aan: de minister van Financiën

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2021 van het ministerie van Financiën gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Financiën over 2021 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaten over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de departementale saldobalansen per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021;
- de overzichten over 2021 met de gegevens als bedoeld in de artikelen 4.1 en 4.2 van de Wet normering topinkomens (WNT).

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden en de Regeling Controleprotocol WNT 2021 vallen. Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie 'Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten'.

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Financiën zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

Benadrukking van een inherente onzekerheid in verband met misbruik en oneigenlijk gebruik

Wij vestigen de aandacht op de uiteenzetting over het beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik in de bedrijfsvoeringsparagraaf, pagina 136 in het jaarverslag. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat als gevolg van beperkingen bij de uitvoering van werkzaamheden door de Belastingdienst, Douane en Toeslagen onzekerheid blijft bestaan omtrent de juistheid en de volledigheid van door belanghebbenden zelf verstrekte gegevens. Dit resulteert in een inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en de juistheid van de uitgaven. Deze onzekerheid is niet nader kwantificeerbaar. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Benadrukking ontbreken wettelijke grondslag toeslagen herstel

Wij vestigen de aandacht op de uiteenzetting over beleidsbesluiten voor de hersteloperatie van toeslagen in de bedrijfsvoeringsparagraaf, pagina 135 in het jaarverslag. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat in 2021 beleidsbesluiten zijn genomen vooruitlopend op de Wet hersteloperatie Toeslagen. Het risico bestaat dat dit wetsvoorstel, waarin de beleidsbesluiten met terugwerkende kracht worden gecodificeerd, niet wordt aangenomen. In dat geval zullen de aangege-

verplichtingen, uitgaven en kwijtscheldingen onrechtmatig zijn wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2021 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT, niet gecontroleerd. Dit betekent dat wij niet hebben gecontroleerd of er wel of niet sprake is van een normoverschrijding door een leidinggevende topfunctionaris vanwege eventuele dienstbetrekkingen als leidinggevende topfunctionaris bij andere WNT-plichtige instellingen, alsmede of de in dit kader vereiste toelichting juist en volledig is.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover. Onderstaande informatie moet in dat licht worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Financiën. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan ook betrekking hebben op frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa.

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Financiën en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Onze werkzaamheden bestonden uit:

- het actief volgen van interne en externe berichtgeving over het ministerie van Financiën;
- het beoordelen van het risicomanagementproces;
- het bespreken van de frauderisico's die door het management zelf worden onderkend en de wijze waarop op deze risico's wordt ingespeeld in relatie tot onze eigen inschatting;
- het beoordelen van de administratieve processen en de hierin opgenomen maatregelen die specifiek, dan wel mede, zijn bedoeld om het frauderisico te mitigeren. Zowel voor de primaire processen als de voor de jaarverantwoording van belang zijnde ondersteunende processen (zoals het inkopen en aanbesteden);
- het evalueren van de inrichting van de kwaliteitscontrole en de verbijzonderde interne controle mede in het licht van het tegengaan van fraude;
- het evalueren de mogelijke oneigenlijke beïnvloeding door het management en het om deze reden bijzondere aandacht geven aan omvangrijke en ongebruikelijke (handmatige) boekingen en aanpassingen in de financiële overzichten tijdens het opstellen hiervan;
- het in overweging nemen van de uitkomsten van andere controlewerkzaamheden en het evalueren of de afwijkingen een indicatie vormen voor fraude;
- het beoordelen van de feitelijke, vermoede of aantijgingen van fraude die in behandeling is binnen de organisatie en het zo nodig hiermee rekening houden in de jaarverantwoording.

Frauderisico's die voortvloeien uit door derden aangeleverde gegevens waarvan de bepaling van (de hoogte van) de aanspraak of verplichting bij de uitvoering van wet- en regelgeving afhankelijk is, vallen onder de reikwijdte van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Wij hebben de opzet en het bestaan van dit beleid geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achten, de output hiervan beoordeeld en daarbij in het bijzonder aandacht besteed aan de gerealiseerde meetbare indicatoren van de toezichtactiviteiten.

Hiertoe zijn onder meer de volgende werkzaamheden verricht:

- het beoordelen en evalueren van de door de uitvoeringsorganisatie Belastingdienst gerapporteerde uitkomsten inzake het bereiken van de gestelde doelen om te komen tot een acceptabel niveau van toezicht en het onderzoeken van deze informatie aan de hand van de binnen deze uitvoeringsorganisatie aanwezige broninformatie;
- het beoordelen van het handhavingsbeleid, de totstandkoming van de daaruit voortkomende handhavingsplannen en de uitvoering van de op handhaving gerichte werkzaamheden door de uitvoeringsorganisatie Douane;
- het toetsen op het correcte gebruik van binnen de uitvoeringsorganisatie Toeslagen beschikbare contra informatie bij de toekenning van toeslagen en compensatie aan toeslaggedupeerden.

Onze werkzaamheden om in te spelen op de door ons geïdentificeerde risico's op het gebied van fraude hebben, omdat er geen materiële fraude is geconstateerd, niet geleid tot aanvullende werkzaamheden. Ook hoefde geen rekening te worden gehouden met het effect van fraude in de jaarverantwoording, omdat wij geen oneigenlijke beïnvloeding door het management hebben geconstateerd.

Ons beeld inzake de beheersing van het risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin, sluit verder aan bij hetgeen het ministerie van Financiën hierover zelf rapporteert in haar bedrijfsvoeringsparagraaf, waaronder de constatering in de in opbouw zijnde frauderisicomanagement.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

Naast de financiële overzichten omvat het jaarverslag andere informatie, die bestaat uit:

- het deel algemeen (verzoek tot dechargeverlening en leeswijzer);
- het niet-financiële deel van de toelichting bij de diverse begrotingsartikelen;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf);
- de voorgeschreven bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat;
- alle informatie bevat die is vereist op grond van de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 4, tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de financiële overzichten.

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022.

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht

om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel. Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken. Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de beslissingen die gebruikers op basis van deze financiële overzichten nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, de Regeling Controleprotocol WNT 2021, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

Wij communiceren met de leiding van het ministerie van Financiën onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

Controle getrouw beeld financiële overzichten

Als eerste onderdeel van onze wettelijke taak controleren wij of de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering en zijn opgesteld in overeenstemming met de geldende verslaggevingsvoorschriften. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste en tweede lid, van het Besluit Auditdienst Rijk.

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldibalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

Voorts hebben wij onderzocht of de in het jaarverslag opgenomen andere (niet-financiële) verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de in het jaarverslag opgenomen financiële overzichten en geen materiële afwijkingen bevat. Ook zijn wij nagegaan dat het jaarverslag alle voorgeschreven informatie bevat.

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) nieuwe eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze nieuwe eisen hebben onder andere betrekking op de samenloop van leidinggevende topfuncties bij meerdere WNT-instellingen bij één persoon (anticumulatiebepaling). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants heeft aangegeven dat dit leidt tot een knelpunt in de accountantscontrole, omdat de juistheid en volledigheid van de WNT-opgave op dit punt afhankelijk is van de situatie bij andere instellingen. Dit is ook aangegeven in de Regeling Controleprotocol WNT 2021. Wij kunnen de volledigheid van functies bij andere instellingen niet vaststellen en hebben geen toegang tot gegevens bij deze instellingen. In de controleverklaring lichten wij daarom toe dat de naleving van de anticumulatiebepaling vanwege deze vaktechnische beperkingen buiten de reikwijdte van onze controle valt.

Onderzoek beheer

Als tweede onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de geselecteerde processen van het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak volgt uit artikel 3, tweede lid, en artikel 6, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. De normen waaraan wij toetsen zijn op grond van artikel 4, derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk:

- ordelijkheid en controleerbaarheid van het begrotingsbeheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer;
- doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid van het verwerven, het beheren en het afstoten van materieel;
- betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de financiële administraties.

Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 naast de gebruikelijke processen als personeelsbeheer en materieelbeheer een aantal risicogebieden benoemd. Dit betreft onder meer IT-beheer en informatiebeveiliging, inkoopbeheer en interne beheersing bij zowel het beleidsdepartement als de Belastingdienst, Douane en Toeslagen.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlage 1).

De selectie van de te onderzoeken processen gericht op de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag is afhankelijk van de omvang van de risico's die daarbij worden onderkend.

De bevindingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in onderdeel 2.3 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Financiën. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Financiën dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 18 mei 2022, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00