



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport **2018**

Ministerie van
Financiën en
Nationale Schuld
(IX)



Ministerie van Financiën
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Rijksvergoadbedrijf
Raad voor het openbaar bestuur
Raad voor de financiële verhoudingen

7

Korte Voorhout

← Hoofdingang

Auditrapport 2018

Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)

15 maart 2019

Kenmerk
2019-0000041265

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Hoofdpijnen	5
2	Goedkeurende controleverklaring	8
2.1	Financiële overzichten akkoord bevonden	8
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd	9
3	Onderzoek naar beheer en bedrijfsvoering	11
3.1	Overzicht bevindingen beheer en bedrijfsvoering	11
3.2	Opgeloste bevinding 2018	12
3.2.1	Kerndepartement: IT beheerprocessen verbeterd, aandachtspunt zijn beheerrechten	12
3.3	Niet opgeloste bevindingen beheer en bedrijfsvoering 2018	13
3.3.1	Agentschap: werken aan verdere ontwikkeling controlfunctie	13
3.3.2	Agentschap: toegangsbeveiliging verbeterd, logging en monitoring komt op orde	13
3.3.3	Kerndepartement: Beheersing informatiebeveiliging verbeterd, aandacht nodig voor ISMS, derdelijntoezicht en governance voor Financien als geheel	14
3.3.4	Belastingdienst: Legacy-problematiek, oplossing kwetsbaar als gevolg van andere prioriteiten	15
3.3.5	Belastingdienst: Business Continuity Management is nog niet toereikend	16
3.3.6	Belastingdienst: Bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten	16
3.3.7	Belastingdienst: Cijferanalyses en verbijzonderde interne controle moeten verbeteren	17
3.3.8	Belastingdienst: Verplichtingenbeheer nog niet op orde	17
3.4	Overige beheerpunten	17
3.4.1	Naleving privacywetgeving (AVG) blijft ook na 25 mei 2019 aandachtspunt	17
4	Deugdelijke totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie	20
5	Overige onderwerpen	21
5.1	Migratie kerndepartement naar cloudomgeving loopt	21
5.2	Beheerrechten kerndepartement	22
5.3	Aandacht voor voortgangsinformatie en bijsturing M&O overige middelen Belastingdienst	22
5.4	Informatiebeveiliging Belastingdienst: implementatie vraagt nog de aandacht	23
5.5	Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst	23
5.6	Informatiebeveiliging SSO Caribisch Nederland (CN)	24
Bijlage	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	26

Belangrijkste ontwikkelingen

Kerndepartement

Het in 2017 ingevoerde sturingsmodel is in 2018 verder uitgebouwd. De bestaande planning- en control (P&C)-cyclus met jaarplannen en viermaandrapportages is versterkt, onder meer door periodiek overleg tussen de secretaris-generaal (SG) en de directeuren-generaal (DG). Voor de Belastingdienst is een driehoeksoverleg ingesteld (eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever) met als deelnemers de SG, DG Belastingdienst en DG Fiscale Zaken en eigenaarsadvisering vanuit de hoofddirectie FEZ (HDFEZ). Ook is er een maandelijks overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en is de interne P&C-cyclus bij de Belastingdienst aangesloten op de P&C-cyclus van het kerndepartement. De samenwerking krijgt steeds meer vorm en zal verder ontwikkelen tot een werkend sturingsmodel. Van belang hierbij is dat de partijen beschikken over management- en verantwoordingsinformatie gebaseerd op risicomanagement.

De staf rond de SG is uitgebreid en versterkt. Dit betreft onder andere de positie en samenstelling van HDFEZ. De definitieve structuur en werkwijze van de HDFEZ is in 2018 vastgesteld. Als concerncontroller van het ministerie van Financiën is HDFEZ verantwoordelijk voor de departementsbrede bewaking van de werking van de interne beheersing. Ruimte voor groei is er onder meer op het gebied van het verder ontwikkelen van effectieve interne beheersing en risicomanagement bij de DG's en het SG-cluster en het toezien op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de begroting.

Het in 2016 ingestelde verscherpt toezicht (VT) op de aan te gane verplichtingen van de Belastingdienst is belegd bij HDFEZ. Voorheen was dit de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Voor het VT geldt met ingang van medio 2018 een drempelbedrag van € 500.000 (was € 100.000).

Belastingdienst

De topstructuur die in 2017 is ingevoerd heeft in 2018 verdere invulling gekregen.

Op basis van het zogenaamde “three lines of defense principe” zijn de directeuren uit de eerste lijn verantwoordelijk gesteld voor een toereikende interne beheersing bij hun directies en diensten. Daarnaast is voor de directie overstijgende verantwoordelijkheden op het niveau van de middelen een ketenverantwoordelijkheid toegewezen aan lijndirecteuren. Deze ketenstructuur is nog in ontwikkeling. De controlfunctie vanuit de tweede lijn is eveneens nog in ontwikkeling. Risicomanagement krijgt hierbij bijzondere aandacht. Het daarvoor opgestelde plan van aanpak heeft een looptijd van vier jaar. Aandachtspunten hierbij zijn heldere doelstellingen, het inschatten van risico's rekening houdend met toekomstige gebeurtenissen en vanuit een bepaalde risicobereidheid tijdig komen met passende maatregelen.

Er zijn binnen de primaire processen van de Belastingdienst wel interne controles geïmplementeerd, maar vaak (nog) niet ingebouwd in de automatisering. De beperkt ingebouwde interne controles vragen om aanvullende verbijzonderde interne controles op kritische punten in de processen. De bestaande verbijzonderde interne controles zijn kwetsbaar dan wel worden met ingang van 2019 anders ingericht. Hier ligt een belangrijk aandachtspunt voor 2019.

Managementinformatie wordt samen met het hierboven genoemde risicomanagement programmatisch aangepakt. Hierbij is de Belastingdienst afhankelijk van de kwaliteit van de in de geautomatiseerde systemen vastgelegde informatie. Managementinformatie is de basis voor het sturen en beheersen van de Belastingdienst.

Onderwerpen waarin in 2018 meer inzicht is gekregen, in relatie tot de ingeschatte continuïteitsrisico's voor de dienstverlening van de Belastingdienst, zijn de toereikendheid van de personeelsbezetting, de kwaliteit van de IT-faciliteiten en de beheersbaarheid en de haalbaarheid van de modernisering van de IT. Uit dit inzicht blijkt dat besluitvorming moet plaatsvinden over prioritering en de daaruit voortvloeiende activiteiten die moeten worden ondernomen om de Belastingdienst in staat te stellen de komende jaren de toegewezen taken in continuïteit te kunnen vervullen.

De Belastingdienst heeft op 5 november 2018 het Jaarplan Belastingdienst 'nieuwe stijl' 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden. De staatsecretaris informeert de Tweede Kamer met periodieke voortgangsrapportages over de uitvoering van het jaarplan. Ook zal in 2020 een jaarverslag aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ons is gevraagd periodiek te rapporteren over de kwaliteit van deze rapportages.

Op een aantal van de vorenstaande punten gaan wij nader in bij hoofdstuk 3 en 5.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de controle van de financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- het onderzoek naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 4);
- overige onderwerpen (hoofdstuk 5);
- de controleverklaring (bijlage).

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 taak¹ over 2018 bij het ministerie van Financiën hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de SG en wordt tevens verstrekt aan de hoofddirecteur Financieel-Economische Zaken en de andere leden van het audit committee van het ministerie van Financiën. Het rapport wordt verder toegezonden aan de president van de Algemene Rekenkamer. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van Financiën dit auditrapport op of na verantwoordingsdag, 15 mei 2019, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).²

Overige onderwerpen

In hoofdstuk 5 hebben wij onderwerpen opgenomen die het beheer en de bedrijfsvoering in 2018 niet als bevinding raken, maar waarvoor wij aandacht vragen. Het betreft onder meer de invoering van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en informatiebeveiliging.

1 De wettelijke taak volgt uit artikel 2.37, eerste lid, tweede volzin, van de Comptabiliteitswet 2016. Deze taak is nader uitgewerkt in het Besluit Auditdienst Rijk, artikelen 3 tot en met 6.

2 De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van de rapporten die de ADR heeft uitgebracht en plaatst dit overzicht op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

Inleiding

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.³ 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.

De in 2018 gerealiseerde uitgaven met betrekking tot het ministerie van Financiën bedroegen € 7.736 mln. (2017: € 6.724 mln.), de aangegane verplichtingen € 1.879 mln. (2017: € 18.971 mln.) en de ontvangsten € 149.862 mln. (2017: € 148.038 mln.).

De in 2018 gerealiseerde uitgaven met betrekking tot de Nationale Schuld bedroegen € 48.782 mln. (2017: € 55.827 mln.), de aangegane verplichtingen € 48.782 mln. (2017: € 55.827 mln.) en de ontvangsten € 43.286 mln. (2017: € 41.591 mln.).

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.⁴ 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.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen van onze controle.

2.1 Financiële overzichten akkoord bevonden

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2018 van het ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX). Deze verklaring is opgenomen als bijlage in dit rapport.

³ De verslaggevingsvoorschriften zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop berustende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019. Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.

⁴ Dit gebeurt afzonderlijk voor:

- a het totaal van de uitgaven, ontvangsten en van derden verkregen baten;
- b het totaal van de aangegane verplichtingen;
- c het totaal van de relevante standen op de saldibalans.

Zonder afbreuk te doen aan onze goedkeuring vragen wij in de controleverklaring aandacht voor het feit dat belastingopbrengsten en (toeslag)uitgaven mede afhankelijk zijn 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.

2.2 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 2018. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.⁵

2.3 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 2018. 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.

⁵ De rapporteringstoleranties volgen uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019 (model 3.24 en de toelichting daarbij).

3 Onderzoek naar beheer en bedrijfsvoering

Inleiding

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.

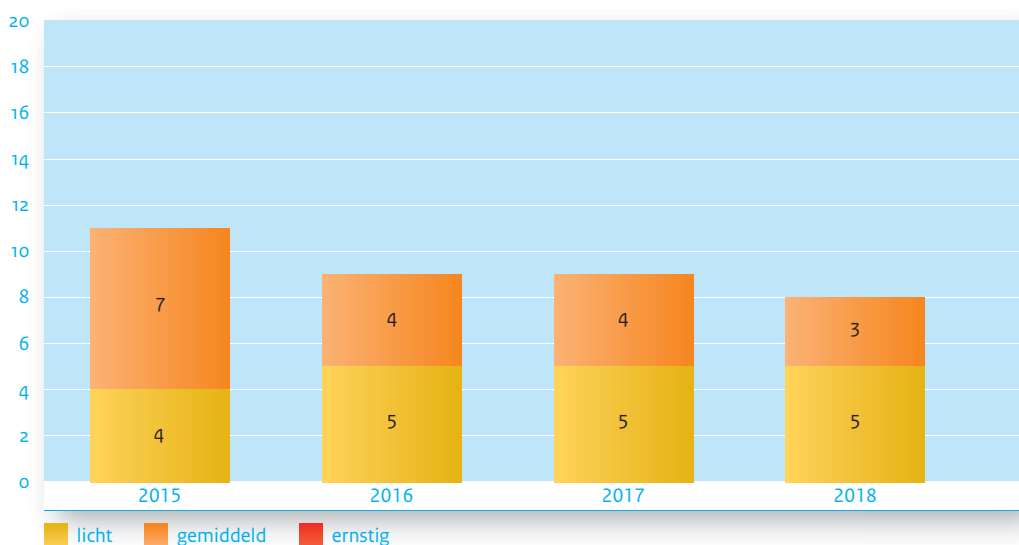
Bij evaluatie van onze bevindingen hanteren wij drie categorieën: licht, gemiddeld en ernstig. Dit onderscheid geeft de impact van de bevinding weer op basis van gewicht en frequentie.

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 2018 naast de gebruikelijke processen als personeelsbeheer en materieelbeheer een aantal risicogebieden benoemd. Dit betreft onder meer de interne beheersing bij de Belastingdienst en het Agentschap, het IT-beheer en informatiebeveiliging.

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties.

3.1 Overzicht bevindingen beheer en bedrijfsvoering

Figuur 1: Bevindingen naar impact (in aantallen)



Wij constateren dat vooruitgang wordt geboekt bij een aantal bevindingen van het kerndepartement. Dit wordt zichtbaar bij de bevinding over de IT beheerprocessen die van bevinding naar aandachtspunt is gegaan en de bevinding informatiebeveiliging die van gemiddeld naar licht is gegaan. Ook voor de bevindingen van het Agentschap zijn verbetermaatregelen in gang gezet met als doel deze in 2019 op te lossen.

De Belastingdienst is druk bezig met het verbeteren van de sturing en de beheersing van de organisatie. Positieve punten zijn de nieuwe topstructuur en de lijn- en ketensturing. Daarnaast lopen er projecten op het gebied van de bedrijfsvoering, risicomanagement en management-informatie die een langere doorlooptijd hebben. Ook is er veel aandacht voor de governance op het verbeteren van de IT en het werven van nieuwe personeelsleden. De positieve effecten van de voorgaande acties op het feitelijke financieel beheer en bedrijfsvoering zijn in 2018 nog beperkt zichtbaar. Er is meer inzicht verkregen in de omvang van de relevante problematiek en er zijn of worden plannen opgesteld voor de implementatie van verbeteringen. Stappen die de komende tijd moeten worden gezet zijn het afronden van de projecten en de plannen, de implementatie van de verbeteringen en de monitoring op de inbedding en het functioneren van de verbeteringen in de organisatie. Aangezien er veel op de segmentdirecties af komt, is prioritering in dit kader van groot belang.

3.2 Opgeloste bevinding 2018

Figuur 2: Opgeloste bevindingen in 2018

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2015	2016	2017	2018
IT beheerprocessen verbeterd, aandachtspunt zijn beheerrechten	Kerndepartement	●	●	●	✓

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.2.1 Kerndepartement: IT beheerprocessen verbeterd, aandachtspunt zijn beheerrechten

Uit ons onderzoek naar de IT beheerprocessen over 2018 blijkt dat de meeste IT beheerprocessen zowel wat betreft opzet/bestaan als werking effectief zijn, waarmee deze lichte bevinding is opgelost. Een aandachtspunt is nog de toedeling van rechten aan technisch beheerders. Dit is opgenomen onder de overige onderwerpen.

3.3 Niet opgeloste bevindingen beheer en bedrijfsvoering 2018

Figuur 3: Bevindingen in het beheer 2018

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2015	2016	2017	2018
Werken aan verdere ontwikkeling controlfunctie	Agentschap	●	●	●	●
Toegangsbeveiliging verbeterd, logging en monitoring komt op orde	Agentschap			●	●
Beheersing informatiebeveiliging verbeterd, aandacht nodig voor ISMS, derdelijns toezicht en governance voor Financiën als geheel	Kerndepartement			■	●
Legacy-problematiek: oplossing kwetsbaar als gevolg van andere prioriteiten	Belastingdienst	■	■	■	■
Business Continuity Management is nog niet toereikend	Belastingdienst	●	●	●	●
Bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten	Belastingdienst		■	■	■
Cijferanalyses en verbijzonderde interne controle moeten verbeteren	Belastingdienst	■	■	■	■
Verplichtingenbeheer nog niet op orde	Belastingdienst			●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.3.1 Agentschap: werken aan verdere ontwikkeling controlfunctie

De controlfunctie bij het Agentschap is de afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld. Wij hebben vastgesteld dat processen, risico's en beheersingsmaatregelen zijn beschreven, maar hiermee wordt niet altijd een goed inzicht gegeven in de opzet van beheersingsmaatregelen. Ook wordt gebruik gemaakt van handmatige beheersingsmaatregelen wat de kwetsbaarheid voor onopzettelijke en opzettelijke fouten vergroot.

Het Agentschap is in 2018 een project gestart om de procesflows van de hoog-risicoprocessen systematisch te onderzoeken zodat inzicht wordt gekregen in de knelpunten en risico's in deze processen. Momenteel wordt een onderzoek uitgevoerd wat met name gericht is op het betalingsverkeer. Dit onderzoek wordt eind maart 2019 afgerond. Ook andere hoog-risico-processen zullen worden onderzocht.

Tevens is een project opgestart om de in het treasury managementsysteem geprogrammeerde controles te inventariseren. Wanneer het inzicht in de aanwezige application controls is opgebouwd, kunnen de handmatige controles daarnaast worden gezet om te komen tot een optimale mix van handmatige en geprogrammeerde controlemaatregelen. Dit project kent een doorlooptijd tot oktober 2019.

Het Agentschap zet hiermee de goede stappen om te komen tot een effectieve en efficiënte administratieve organisatie en interne beheersing. Aan de hand van de uitkomsten van de twee hierboven genoemde projecten kunnen de beheersingsmaatregelen vanuit de geconstateerde risico's op de juiste wijze worden ingericht.

3.3.2 Agentschap: toegangsbeveiliging verbeterd, logging en monitoring komt op orde

Vorig jaar is vastgesteld dat technische systeembeheerders de mogelijkheid hebben om buiten het reguliere applicatietoegangspad hogere rechten te verkrijgen in de database van het treasury managementsysteem. Het Agentschap heeft samen met de eenheid Informatisering beheersingsmaatregelen getroffen om het risico op ongeautoriseerde wijzigingen te mitigeren. Deze maatregelen liggen op het gebied van de logische toegangsbeveiliging tot de database en in het aanscherpen van de procedure voor het rechtstreeks kunnen wijzigen van gebruikersdata in het treasury managementsysteem. Verder zijn in de loop van 2018 in de beveiligings-configuratie van de database maatregelen uit oogpunt van functiescheiding en logging

geïmplementeerd. Tevens heeft het Agentschap de interne beheersing op uitgaande betalingen versterkt. Een belangrijk risico in de uitvoering van de taken van het Agentschap kan hiermee worden voorkomen.

Om het risico verder te beperken is het Agentschap momenteel bezig met het verrijken van de logging van wijzigingen en gebeurtenissen voortkomend uit de database en de infra IT-componenten van het treasury managementsysteem. Daartoe worden in samenwerking met de eenheid Informatisering specifieke audittrails in het Security Information & Event Management (SIEM) systeem van de IT-omgeving van Financiën ingeregeld. Voor het Agentschap geldt daarbij het uitgangspunt dat de beveiliging van het treasury managementsysteem primair gefocust is op het bewaken en monitoren van de toegang tot en het – op gecontroleerde wijze – inloggen in de database met hoge systeemrechten. Ook worden de mogelijkheden onderzocht om aanvullende maatregelen te treffen die de blijvende integriteit van de kritieke gebruikers- en betaaldata in het treasury managementsysteem waarborgen. Hiermee treft het Agentschap adequate maatregelen om te voorkomen dat ongeautoriseerde mutaties plaatsvinden. De inrichting en werking hiervan zullen wij in 2019 onderzoeken.

3.3.3 *Kerndepartement: Beheersing informatiebeveiliging verbeterd, aandacht nodig voor ISMS, derdelijnstoezicht en governance voor Financiën als geheel*

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 voor informatiesystemen. De afgelopen jaren heeft de ADR rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de beheersing van informatiebeveiliging. In het onderzoek van 2017 is de volwassenheid van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging geïntroduceerd en in 2018 hebben wij hier een vervolg aan gegeven. De volgende aandachtsgebieden zijn onderzocht: governance, organisatie, risicomanagement en incident-management.⁶ Hierbij zijn 10 thema's onderscheiden. Uit dit onderzoek blijkt dat het departement bij 4 van de 10 thema's een hogere volwassenheidsscore heeft behaald dan bij de meting 9 maanden terug. Zo werkt het departement inmiddels met een door het seniormanagement vastgesteld departementsbreed IB-beleid en is medio 2018 een roadmap IB opgesteld. Ook bij het risicomanagementproces en het incidentbeheerproces is voortuitgang vastgesteld. Bij het CIO Office van het kerndepartement is een centraal overzicht van de incidenten bij de onderdelen van het kerndepartement. Tevens worden deze incidenten periodiek geëvalueerd en wordt hierover gerapporteerd aan het management.

Aandachtspunt is de verdere inrichting en werking van het Information Security Management System (ISMS). Dit betreft de volgende onderwerpen:

- een overzicht van centrale en decentrale verbeterplannen alsmede een overzicht van de bedrijfskritische systemen met daarin per systeem de belangrijkste risico's, laatst uitgevoerde risico-analyses, laatste uitgevoerde audits en pentesten;
- integratie van het ISMS van de Belastingdienst.

Van belang is dat het derdelijnstoezicht door de Beveiligingsambtenaar op informatiebeveiliging structureel en eenduidig wordt ingericht en uitgevoerd. Hiervoor moeten de door de DG's uit te voeren zelfevaluaties verdiept worden en moet ook de P&C-cyclus daarop worden bijgesteld. Het kerndepartement verwacht eind 2021 het gedefinieerde ambitieniveau, als het gaat om volwassenheidsniveau van informatiebeveiliging, te behalen. In 2019 wordt gewerkt aan een hoger niveau voor het gehele departement onder meer door een verdere integratie van de aansturing en verantwoording van de Belastingdienst. Het ambitieniveau is vooralsnog alleen voor het kerndepartement vastgesteld.

⁶ In 2017 is ook leveranciersmanagement (ketenbeheer) onderzocht

Relatief veel applicaties bij de Belastingdienst zijn gebaseerd op verouderde technologie. De gevolgen hiervan zijn hoge onderhoudskosten, een lage wendbaarheid en een verhoogde kans op verstoringen in de toekomst indien dit probleem niet tijdig wordt opgelost.

Op onderdelen wordt gewerkt aan de (objectieve) meetbaarheid en haalbaarheid van het beheersbaar maken van deze legacy-problematiek. Hiervoor zijn doelstellingen geformuleerd. Eén van deze doelstellingen betreft het terugdringen van de technische schuld in het IV-landschap om tot een gunstige technische waarde te komen. De doelstelling van de Belastingdienst is het aantal applicaties met een technische waarde van onder de 50%, die zijn aangemerkt als technische schuld, te verminderen van bijna 50% eind 2018, naar 30% van het aantal applicaties eind 2022. Per domein is de bijdrage van het programma Modernisering IV-landschap (MIV) en de domeinen aan die doelstelling bepaald. MIV stuurt op die bijdrage per domein.

Op basis van een interne analyse van de Belastingdienst van de legacy-problematiek is, per eind 2018, het volgende gedetailleerdere beeld te geven van de voor onze controle relevante applicaties. Van de circa 60 applicaties die direct van belang zijn voor het heffen en innen van belastingen scoren circa 40 applicaties onvoldoende tot matig op het criterium 'onderhoudbaarheid', circa 40 scoren onvoldoende op het criterium 'actuele standaarden en best practices', circa 40 scoren onvoldoende of matig op de criteria 'uitbreidbaarheid en wendbaarheid' en circa 30 applicaties zijn niet of in beperkte mate effectief.

Het interne proces inzake MIV bij de Belastingdienst is op hoofdlijnen als volgt weer te geven. In de eerste helft van 2018 is het Bestedingsplan MIV opgesteld. Dit bestedingsplan is medio 2018 goedgekeurd door de IRF. In dit bestedingsplan is de financiering en prioritering van het programma MIV voor de jaren 2019 tot en met 2022 meerjarig in beeld gebracht. Bij de Belastingdienst zijn kaders en richtlijnen vastgesteld voor het opstellen van domeinarchitecturen en het platformallocatiebeleid. In het DT Belastingdienst is de verantwoordelijkheidstoedeling voor de realisatie van het bestedingsplan MIV besproken. Inmiddels zijn 10 van de 19 domeinarchitecturen van een positief advies voorzien door de concernarchitectuurboard. Dit positieve advies houdt in dat deze 10 domeinarchitecturen voldoende kwaliteit hebben om ermee te kunnen sturen op de beheerste vernieuwing van het IT-landschap. De concerndirectie IV & Databeheersing (IV&D) laat de domeinarchitecturen in 2019 ook nog extern toetsen.

De haalbaarheid van de in de domeinarchitecturen geschetste transitie qua mensen en middelen is nog niet beoordeeld. De concerndirectie IV&D coördineert dat die beoordeling binnen het portfolioproces plaatsvindt.

Momenteel worden de benodigde IT-aanpassingen in beeld gebracht langs de ordening: aanpassingen die nodig zijn voor continuïteit/beheer en onderhoud, aanpassingen die nodig zijn om nieuwe wet- en regelgeving te kunnen implementeren, aanpassingen ten behoeve van procesvernieuwingen en aanpassingen in het kader van het wegwerken van de zogeheten technische schuld (MIV). Daarnaast zijn de onderlinge afhankelijkheden (raakvlakken) inzichtelijk gemaakt. Dit moet in 2019 tot besluitvorming leiden over de prioritering van deze activiteiten. Op basis van dit besluit kunnen dan de relevante activiteiten worden gepland en in de komende jaren worden gerealiseerd.

Samenvattend kunnen we stellen dat het risico op een niet-tijdige modernisering van het IT-landschap sterk wordt beïnvloed door een juiste prioriteitstelling via het concern portfolio, de kwaliteit en realisatie van de domeinarchitecturen, het moeten opvangen van nieuwe activiteiten die nog niet zijn voorzien en een effectieve governance op de realisatie van het meerjaren bestedingsplan MIV en de daarop gebaseerde geactualiseerde uitvoeringsplannen.

3.3.5

Belastingdienst: Business Continuity Management is nog niet toereikend

Business Continuity Management (BCM) is een procesmodel dat onder andere kan waarborgen dat een organisatie goed voorbereid is op calamiteiten. De Belastingdienst heeft een roadmap opgesteld om BCM te implementeren met behulp van het volwassenheidsmodel (BCMM). Dit model kent 6 verschillende niveaus. Om tot een samenhangende en geteste aanpak inzake calamiteiten voor de gehele Belastingdienst te komen, dienen alle dienstonderdelen het niveau 3 van dit volwassenheidsmodel te hebben behaald.

In 2018 is door de dienstonderdelen via het BCM-dashboard gemonitord op het behalen van de BCMM-doelen op niveau 3. Hieruit blijkt dat het de Belastingdienst in 2018 niet is gelukt om niveau 3 geheel te behalen. De Belastingdienst heeft in 2018 wel randvoorwaardelijke stappen gezet voor een structurele inrichting van het proces BCM, met name:

- de kaderstellende rol inzake BCM is belegd bij de directeur IV&D in zijn rol als Chief Security Officer van de Belastingdienst;
- sinds december 2018 is een crisismanagementstructuur ingericht die aansluit op de nieuwe topstructuur binnen de Belastingdienst.

Het uitvoeren van een strategische Business Impact Analyse (BIA) en het opstellen van Belastingdienst brede continuïteitsplannen zijn doorgeschoven naar 2019.

Uit het BCM-dashboard van eind 2018 blijkt dat de stand van zaken van de implementatie van niveau 3 van BCMM is dat door de meeste dienstonderdelen voldaan wordt aan ca. 75% van de ca. 50 eisen die gelden voor niveau 3. De eisen op niveau 3 waaraan nog niet wordt voldaan betreffen met name eisen die betrekking hebben op activiteiten als communicatie en samenwerking tussen de dienstonderdelen en decentrale activiteiten bij de dienstonderdelen.

Om voldoende voorbereid te zijn op grote calamiteiten dienen de bovengenoemde activiteiten nog geïmplementeerd te worden. De daarna ontstane structuur zal zich ook nog moeten bewijzen. Dit dient te blijken uit een volledige bemensing en voldoende aandacht voor het periodiek testen van het crisismanagement.

Per 2019 kan actief gestuurd worden op het behalen van BCM-doelen omdat BCM onderdeel is gemaakt van integrale beveiliging. Alle dienstonderdelen moeten zich hierover verantwoorden via hun jaarcontract en de viermaandsrapportages.

3.3.6

Belastingdienst: Bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten

In het DT Belastingdienst is recent besproken dat, ondanks dat applicaties incrementeel worden ontwikkeld, nieuw ontwikkelde applicaties moeten voldoen aan een minimale functionaliteit, inclusief de vereiste bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten. Dit is van belang om te komen tot een beheerste en doelmatige bedrijfsvoering. Een aantal eerder ontwikkelde applicaties voldoen nog niet aan deze eisen. In deze situaties is er nog vaak sprake van aanvullend (hand) werk buiten de systemen om, wat inzet van schaars personeel vraagt, en ontbreekt managementinformatie om de gegevensverwerking te sturen en te beheersen.

Een gedeelte van de ca. 60 applicaties die een directe relatie hebben met het heffen of innen van belastingen voldoen volgens de Belastingdienst momenteel niet of niet geheel aan de huidige binnen de Belastingdienst gehanteerde kwaliteitseisen op het gebied van bruikbaarheid (ca. 10%), effectiviteit (ca. 50%), informatiebehoefte (ca. 25%) en functionaliteit (ca. 15%).

Het verbeteren van applicaties die nog niet aan de vorengenoemde eisen voldoen loopt via het proces van de MIV zoals beschreven onder 3.3.4.

3.3.7

Belastingdienst: Cijferanalyses en verbijzonderde interne controle moeten verbeteren

Om te waarborgen dat de gegevensverwerking bij de Belastingdienst aan de daaraan te stellen eisen voldoet, is het van belang dat er voldoende interne controle plaatsvindt op deze gegevensverwerking. Aangezien de organisatie van de gegevensverwerking en de interne controle daarop voor een belangrijk gedeelte nog niet via de IT is geïntegreerd en er nog delen van de verwerking buiten de IT omgaan, zijn cijferanalyses en verbijzonderde interne controles belangrijk. Deze cijferanalyses en verbijzonderde interne controles voldoen bij een aantal onderdelen binnen de Belastingdienst nog niet aan de eisen. Voorbeelden hiervan zijn de verbijzonderde interne controles (inclusief cijferanalyses) van de voormalige afdeling Kwaliteitszorg (die met ingang vanaf 2019 worden georganiseerd vanuit B/Centrale Administratieve Processen (CAP)), de verrekening van de belastingmiddelen met de fondsen, de massale gegevensverwerking binnen B/CAP en de Douane. Deze tekortkomingen worden veroorzaakt door onvoldoende kaders, personeelstekort en een tekort aan kennis en ervaring.

Het is van belang dat vanuit de concerndirectie Control & Finance (C&F) kaders worden geformuleerd voor de inrichting van de interne controlefunctie zodat personeelstekorten kunnen worden opgelost en er kan worden geïnvesteerd in kennis. Ervaring moet komen door een goede training on the job.

3.3.8

Belastingdienst: Verplichtingenbeheer nog niet op orde

Het verplichtingenbeheer is nog niet op orde. De focus ligt op dit moment op de financiële afsluiting van 2018. Om tot een getrouwe stand van de aangegane verplichtingen in 2018 te komen in de jaarverantwoording 2018, alsmede een getrouwe stand van de openstaande verplichtingen per 31 december 2018, zijn er begin 2019 diverse correcties uitgevoerd naar aanleiding van onze bevindingen.

Na afronding van de financiële afsluiting van 2018 zijn de concerndirectie C&F en het SSO Financieel en Managementinformatie (F&MI) van plan het verplichtingenbeheer verder te verbeteren door middel van het uitbrengen van aangescherpte kaders, het geven van voorlichting aan de bij het verplichtingenbeheer betrokken medewerkers, meer aandacht vragen voor het beheer en de periodieke schoning van de verplichtingenadministratie en de verdere implementatie van de SAP-module PSM.

3.4

Overige beheerpunten

3.4.1

Naleving privacywetgeving (AVG) blijft ook na 25 mei 2019 aandachtspunt

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is vanaf 25 mei 2018 van toepassing. De implementatieprojecten bij het ministerie van Financiën, zowel bij het kerndepartement als bij de Belastingdienst, zijn inmiddels afgerond. Hierna zijn er vervolimplementatietrajecten voor het kerndepartement en de Belastingdienst opgestart om ervoor te zorgen dat een aantal restpunten worden opgepakt op een adequate wijze aan de AVG wordt voldaan. Deze vervolgentrajecten hebben een doorlooptijd tot aan 25 mei 2019.

Concreet betekent dit dat het ministerie van Financiën een privacy beleid heeft opgesteld waarin de governance staat beschreven en is de procedure Meldplicht Datalekken aangepast. Ook wordt er een actualisatieslag uitgevoerd op het verwerkingenregister en wordt er gewerkt aan het schonen van netwerkschijven. Een toezichtsplan inzake privacy is in ontwikkeling.

Ook de Belastingdienst steekt veel energie in de realisatie van maatregelen om aantoonbaar aan de AVG te voldoen. In het traject van de AVG zijn een aantal nalevingsrisico's gesignaleerd, zoals het schonen, vernietigen en archiveren van gegevens en het actualiseren van autorisaties. In het vervolgentraject heeft de Belastingdienst bij al haar dienstonderdelen maatregelen gedefinieerd om deze risico's te mitigeren en ook heeft zij een aantal structurele verbeteracties gepland die in continuïteit doorlopen. Voorbeelden daarvan zijn de inrichting van een functiehuis afgestemd op de nieuwe organisatie alsmede de nadere inrichting van de informatiehuishouding, met name op het gebied van de archivering. Het risico bestaat dat

non-compliance met de AVG financiële gevolgen kan hebben voor de Belastingdienst. Het gaat hier om een non-compliance bij de omzetbelasting (het gebruik van het Burger ServiceNummer in btw-identificatienummers van zelfstandigen met een eenmanszaak).

Momenteel onderzoeken wij de voortgang van deze implementatietrajecten en de factoren die een tijdige realisatie van de onderkende achterstanden inzake de naleving van de AVG beïnvloeden. Hierover wordt apart gerapporteerd. Wij benadrukken dat het aantoonbaar voldoen aan de AVG een continue activiteit is en dat naleving van de AVG ook na afloop van de vervolgimplementatietrajecten een belangrijk aandachtspunt moet blijven.

Deugdelijke totstandkoming niet-financiële verantwoordingsinformatie

Inleiding

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 (sectie B).

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. Op basis daarvan hebben wij in 2018 de totstandkoming van de volgende kengetallen en prestatie-indicatoren in ons onderzoek betrokken:

- juist en volledig doen van aangiften: structureel terugdringen van het nalevingstekort Particulieren en MKB;
- oninbare belastingen en premies;
- afgehandelde bezwaren binnen AWB termijn;
- percentage kasontvangsten van MKB ondernemingen onder een fiscaal dienstverleners convenant;
- bezwaren ingediend na een correctie door de Belastingdienst;
- juiste invoeraangiften;
- waardering bedrijfsleven;
- BERB – bedrijfseconomische resultaatbepaling;
- gemiddelde looptijd staatsschuld en het renterisicobedrag (RRB).

Het proces van totstandkoming van deze kengetallen en prestatie-indicatoren is ordelijk en controleerbaar. In de totstandkomingsprocessen zijn voldoende maatregelen getroffen om de reconstrueerbaarheid te borgen.

Belastingdienst werkt aan verbetering verantwoordingsinformatie

De Belastingdienst wil de samenhang tussen de prestatie-indicatoren en kengetallen en de uitvoering- en toezichtstrategie op verschillende niveaus versterken. In het Jaarplan 2019 Belastingdienst zijn daartoe concrete activiteiten benoemd. De Belastingdienst is gestart met een verbeteringsprogramma voor de informatievoorziening. Het programma betreft met name interne managementinformatie en raakt daarmee ook de externe verantwoordingsinformatie. De beoogde verbetering is afhankelijk van de geautomatiseerde systemen, die nog niet altijd de benodigde managementinformatie opleveren. Het verbeteren van de managementinformatie is een meerjarig traject, waarvan de Belastingdienst inschat dat het doorloopt tot aan de Rijksbegroting 2021.

5 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij diverse onderwerpen die een van de situatie afhankelijke mate van aandacht vragen van het management. Deze onderwerpen raken het beheer en de bedrijfsvoering niet als bevinding. Het doel is om het management te informeren over belangrijke ontwikkelingen en gebeurtenissen gezien vanuit het perspectief van de wettelijke controle.

5.1 Migratie kerndepartement naar cloudomgeving loopt

In 2018 heeft het eerste deel van de migratie van de technische infrastructuur en applicaties van het ministerie van Financiën naar een externe IT-leverancier op een gefaseerde wijze plaatsgevonden. In november 2018 zijn componenten van de infrastructuur van de eenheid Informatisering na een formeel testtraject overgegaan en in december 2018 de applicaties van de Rijkshoofdboekhouding. De applicaties van het Agentschap en van de ADR zullen in april 2019 worden gemigreerd. De werkplekken van de eenheid Informatisering zullen in een later stadium worden gemigreerd.

Tegelijkertijd is het ministerie van Financiën bezig om een regieorganisatie in te richten. Om invulling te geven aan zijn eindverantwoordelijkheid voor een veilige, robuuste en betrouwbare beschikbaarheid van de data heeft het ministerie een concept control framework opgesteld. In dit framework is de verantwoording door de externe IT-leverancier geplaatst in het BIR2017 kader en zijn ook de thema's van het GITC-onderzoek meegenomen. Tijdens de jaarrekeningcontrole van 2019 zullen wij nader onderzoek doen naar de impact van de migratie naar de cloud op de general IT-controls.

5.2 Beheerrechten kerndepartement

Wij hebben vastgesteld dat een autorisatiematrix op hoofdlijnen is opgesteld voor de beheerders bij de afdeling IT-Specials van de eenheid Informatisering, maar dat de vertaling van de beheerrollen naar concrete beheerfuncties in de onderliggende IT-infrastructuur niet nader is uitgewerkt.

De autorisatiematrix voor beheerders voor de situatie na migratie wordt momenteel verder uitgewerkt. Dit maakt inzichtelijk en controleerbaar welke rechten bij welke beheerrollen horen en welke van deze beheerrechten elkaar niet zouden mogen kruisen om functie doorbrekingen te voorkomen. Bij deze nadere uitwerking zal een afweging gemaakt moeten worden tussen het belang van de applicaties en de omvang van de afdeling IT-Specials.

5.3 Aandacht voor voortgangsinformatie en bijsturing M&O overige middelen Belastingdienst

Het algemene beeld is dat de toezichtplannen 2018 een goede start zijn voor het inzichtelijk maken van het toezicht. In 2018 was nog niet voorzien in voortgangsinformatie over de realisatie van deze toezichtplannen. In het jaarverslag van de keten overige middelen over 2018 is de afgesproken voortgangsinformatie voor de eerste keer opgenomen. Bij 3 van de 8 categorieën overige middelen is er om verschillende redenen minder toezicht uitgevoerd dan in de initiële plannings was opgenomen. In alle gevallen werden deze afwijkingen besproken met de desbetreffende plaatsvervangend directeurs. Vastlegging van de besluitvorming over deze

afwijkingen in het directieoverleg van desbetreffende lijndirecties vond niet in alle gevallen plaats.

Daarnaast blijft het een aandachtspunt om de risicoanalyse ter onderbouwing van de keuzes die bij het toezicht worden gemaakt (het waarom) nog scherper en explicieter op te nemen in de toezichtplannen, de scope van het toezicht uit te breiden naar handhaving en daarbij de gehele keten in beschouwing te nemen.

5.4 Informatiebeveiliging Belastingdienst: implementatie vraagt nog de aandacht

Vanwege de nieuwe topstructuur van de Belastingdienst en de bijbehorende reorganisatie is 2018 een tussenjaar geworden inzake de beheersing van informatiebeveiliging. De oude governance op de informatiebeveiliging is intact gelaten. Tegelijkertijd is door de concern-directie IV&D hard gewerkt aan een governance in lijn met de nieuwe organisatiestructuur van de Belastingdienst. Hierbij wordt de beheersing op informatiebeveiliging opgenomen in de bredere governance op integrale beveiliging.

De concerndirectie IV&D heeft een concept plan van aanpak met acht werkpakketten uitgewerkt en een bijbehorende roadmap opgesteld. Een van de producten is het opstellen van een referentie-architectuur Integrale Beveiliging. In deze aanpak zijn de aanbevelingen uit het onderzoek naar de implementatie van het Handboek Beveiliging Belastingdienst opgenomen.

In het jaarcontract 2019 is een passage over integrale beveiliging opgenomen. Alle directeuren moeten zich expliciet over een aantal key performance indicatoren in relatie tot informatiebeveiliging verantwoorden, zoals bijvoorbeeld het aantal beveiligingsincidenten en de analyse daarvan en de stand van zaken inzake BCM en logische toegangsbeveiliging. Dit gaat nog niet zover als een volledige in control verklaring.

5.5 Logische toegangsbeveiliging Belastingdienst

Verantwoordelijkheden proces Logisch Toegangsbeheer (LTB) vastgesteld, werking rapportagestructuur nog niet aangetoond

De verantwoordelijkheden in het LTB-proces binnen de topstructuur zijn beschreven. Voor het proces LTB is het sturings- en verantwoordingsproces ingericht. Periodiek levert SSO F&MI een rapportage inzake LTB op aan de concerndirectie IV&D. De rapportagestructuur is in opzet en bestaan aanwezig en daarmee is de mogelijkheid om te sturen aanwezig. De rapportages over december 2018 bevatten echter nog niet alle gewenste informatie. De werking van de rapportagestructuur moet nog aangetoond worden. Op dit moment ontbreekt het nog aan inzicht in de opvolging van de in de rapportages benoemde afwijkingen op de autorisaties.

Verbetering beheersing conflicterende toegangsrechten doorgevoerd, maar nog niet afgerond

Afhankelijk van de mate waarin er voldoende compenserende maatregelen zijn getroffen voor de conflicterende toegangsrechten wordt risico gelopen op ongeautoriseerde toegang en mutaties in de desbetreffende gegevensbestanden.

Het doorbreken van functiescheidingen tussen bijvoorbeeld heffen en innen en tussen uitvoeren en controleren wordt echter niet volledig gerapporteerd en er is beperkt inzicht in de betrouwbaarheid van de rapportage conflicterende toegangsrechten.

De query's voor het signaleren van de ongewenste functiecombinaties, die tot in het eerste kwartaal 2018 door de ADR zijn gedraaid, zijn voor een belangrijk gedeelte in het eerste halfjaar 2018 door de Belastingdienst overgenomen. Inmiddels zijn de query's die rapporteren over de kwaliteit van de opgestelde rapportage conflicterende toegangsrechten ook gerealiseerd.

5.6

Informatiebeveiliging SSO Caribisch Nederland (CN)

In het voorjaar 2018 zijn door de ADR bevindingen gerapporteerd aan het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties over de informatiebeveiliging bij SSO CN. Hiervoor zijn inmiddels verbeterplannen opgesteld. In het najaar 2018 is door ons een onderzoek uitgevoerd naar de realisatie van deze verbeterplannen. De uitkomst hiervan is dat de eerder gerapporteerde risico's tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht.

Wij achten het van belang dat vanuit de Belastingdienst afspraken worden gemaakt over de toe te passen beheersingsmaatregelen rond het IT-beheer en dat deze periodiek worden geëvalueerd. Hiermee worden onaangename verrassingen in de toekomst voorkomen.

Aan: de minister van Financiën

A Verklaring over de in het jaarverslag 2018 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag IX 2018 Financiën en Nationale Schuld gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Financiën over 2018 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016⁷ en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2019.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaten over 2018 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de departementale saldibalansen per 31 december 2018 met de toelichtingen daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2018;
- de overzichten over 2018 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 2018 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.

7 Op grond van de brief van 24 september 2018 van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (Kamers-tukken II, vergaderjaar 2018-2019, 34 426, nr. 33) geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 10.2 van de Comptabiliteitswet 2016 uitsluitend voor de presentatie en inrichting van de begrotingen en de bijbehorende jaarverslagen. De onderliggende (rechts)handelingen en de administratieve vastleggingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de begroting 2018 – zoals het aangaan van verplichtingen, het doen van betalingen, het beheer van materieel en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2016 en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals de Regeling financieel beheer van het Rijk en de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.

Benadrukking van een onzekerheid in de jaarrekening

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel vestigen wij de aandacht op de tekst in §4.1 onderdeel F2 van het jaarverslag inzake het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat als gevolg van beperkingen bij de uitvoering van werkzaamheden door de Belastingdienst onzekerheid blijft bestaan omtrent de juistheid en de volledigheid van door belanghebbenden zelf verstrekte gegevens. Dit resulteert in inherente onzekerheid over de volledigheid van de ontvangsten en de juistheid van de uitgaven. Deze onzekerheid is niet nader kwantificeerbaar.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

In overeenstemming met de Regeling Controleprotocol WNT 2018 hebben wij de anticumulatiebepaling, bedoeld in artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub j 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.

B Verklaring over de in het jaarverslag 2018 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 2019.

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.⁸

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 2019.

⁸ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

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 2019. 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, 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;⁹
- 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.

⁹ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk, over de uitkomsten waarvan wij rapporteren in ons auditrapport.

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 2019

Auditdienst Rijk



Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00