



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

# Interim-auditrapport 2024

## Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX)



# Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Voortgang bevindingen 2023	5
2. Ontwikkelingen	12
3. Centrale beheeronderzoeken	16
4. Verantwoording interim-auditrapport	23
Ondertekening	25
Colofon	26

## Inleiding

U leest het interim-auditrapport 2024 over de tussentijdse uitkomsten van onze controle van de verantwoording van het ministerie van Financiën en Nationale Schuld. In dit rapport richten wij ons vooral op de kwaliteit van de interne beheersingsmaatregelen omdat een goede interne beheersing een belangrijke basis vormt voor het handelen volgens de regels en een getrouwe verantwoording. We gaan in op de voortgang van onze bevindingen uit 2023 en signaleren risico's en ontwikkelingen waarvoor wij uw aandacht vragen, zodat mogelijk nog tijdig in 2024 maatregelen ter verbetering of beheersing kunnen worden getroffen.

Met ingang van 2024 hanteren wij een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om

snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan niet alleen in de vorm van een tabel maar ook in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door de inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die door de organisatie beheerst moeten worden.

In ons auditrapport 2023 hebben wij al een aanzet gemaakt in het beschrijven van de kans en impact van onze bevindingen. Op basis van de stand van zaken per 15 maart 2024 hebben wij de gewogen bevindingen uit

ons auditrapport 2023 een prioritering meegegeven, die wij in dit interim-auditrapport presenteren volgens deze nieuwe rapportagewijze. Met symbolen is daarbij de voortgang ten opzichte van 15 maart 2024 gedeut. Per jaareinde zullen wij deze bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of dit leidt tot wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024.

Wij zien dat er in 2024 hard gewerkt wordt om onze bevindingen op te lossen en wij hopen in ons auditrapport 2024, dat in maart 2025 verschijnt, de positieve resultaten daarvan te kunnen melden. Ons onderzoek is nog niet gereed. In dit rapport beschrijven wij onze bevindingen tot begin september.

Wij danken de medewerkers van het departement voor de constructieve samenwerking tijdens de uitvoering van onze werkzaamheden en lichten ons rapport graag nader toe.

## Leeswijzer

In dit interim-auditrapport beschrijven wij op hoofdlijnen de stand van zaken van de beheerbevindingen in het kader van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 bij het ministerie van Financiën. Ook signaleren we ontwikkelingen en risico's waar we uw aandacht voor vragen.

Voor Douane, Toeslagen en de Belastingdienst brengen wij ook interim-managementletters uit waarin wij de betreffende beheerbevindingen en ontwikkelingen in meer detail beschrijven.

In **hoofdstuk 1** gaan wij in op de drie bevindingen over het beheer uit 2023. Het gaat daarbij om de beheersing grote geldstromen Douane, het scriptbeheer Douane en Belastingdienst alsmede om het inkoopbeheer beleidsdepartement, Douane alsmede Toeslagen en Herstel.

**Hoofdstuk 2** bevat de beschrijving van ontwikkelingen in 2024 die kunnen leiden tot

nieuwe beheerbevindingen vanuit onze wettelijke controletaak. Dit betreffen risico's bij Toeslagen, Herstel en de Belastingdienst.

Wij beschrijven de stand van zaken, voor zover het Financiën betreft, van vijf centrale beheeronderzoeken die de ADR uitvoert in **hoofdstuk 3**.

Tenslotte is in **hoofdstuk 4** een verantwoording van ons interim-auditrapport opgenomen en sluiten wij af met een **ondertekening** en een **colofon**.



## 1 Voortgang bevindingen 2023

---

Samenvatting voortgang bevindingen 2023	6
Overzicht voortgang bevindingen 2023	7
Beheersing grote geldstromen Douane	8
Scriptbeheer	9
Inkoopbeheer	11

## Samenvatting voortgang bevindingen 2023

### Inkoopbeheer

- De Douane heeft maatregelen getroffen om het inkoopproces te verbeteren.
- Toeslagen heeft diverse maatregelen opgestart om het inhuurproces, het verplichtingenbeheer en de prestatieverklaringen te verbeteren. Er ontbrak nog een centrale en uniforme procedure voor het vastleggen van minicompetities. Inmiddels is deze in mei 2024 ingevoerd.
- Omdat de maatregelen bij de Douane en Toeslagen recent zijn geïmplementeerd, zijn de effecten ervan nog niet zichtbaar in onze controle.
- In 2023 is het inkoopbeheer bij het beleidsdepartement toegevoegd als bevinding. Verbeteringen zijn nodig voor het verantwoorden van verplichtingen, het onderbouwen van prestatieverklaringen, factuurcontrole en dossierinrichting.



### Beheersing grote geldstromen

- Douane is voortvarend aan de slag gegaan met het plan om de interne beheersing grote geldstromen te verbeteren. De eerste resultaten zijn opgeleverd, maar moeten nog geïmplementeerd worden.

### Scriptbeheer

- Het proces voor het beheerst gebruik van scripts is in opzet toereikend, toont verbetering, maar wordt nog onvoldoende toegepast door Douane en Belastingdienst.

## Overzicht voortgang bevindingen 2023

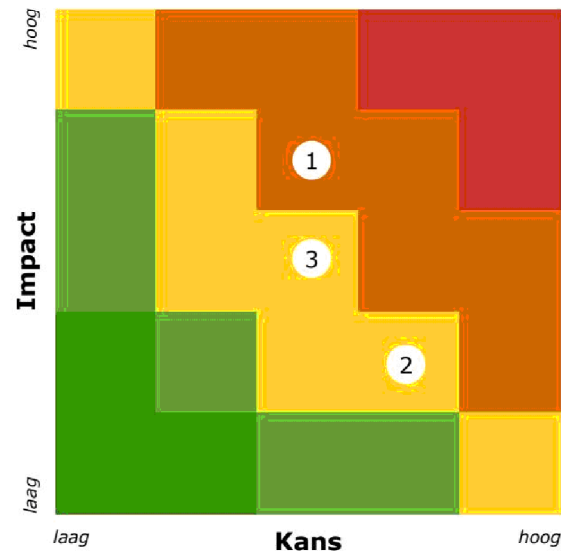
In deze heatmap geven wij de bevindingen weer die wij in ons auditrapport 2023 opgenomen hebben naar de stand van zaken per ultimo van 2023. In onderstaande tabel wordt door middel van symbolen de voortgang van de opvolging in 2024 weergegeven.

### Financieel beheer en jaarrekening

1	Beheersing grote geldstromen DG Douane	🟠	✅
2	Scriptbeheer DG Belastingdienst, DG Douane	🟡	✅
3	Inkoopbeheer Beleidsdepartement, DG Douane, DG Toeslagen en Herstel Toeslagen	🟡	⏸️

#### Legenda: ontwikkeling op de heatmap

🔴 Verslechterd    ✅ Verbetering zichtbaar    ⏸️ Ongewijzigd





## Beheersing grote geldstromen Douane: Hoge urgentie voor veranderaanpak, waarbij de implementatiefase cruciaal is om goede interne beheersing te bereiken

Douane heeft de voortvarende aanpak voor het verbeteren van de interne beheersing van de grote geldstromen de afgelopen maanden verder voortgezet. Dit heeft geresulteerd in het opleveren van resultaten, zoals de risicoregisters en fit-gap analyses voor diverse processen.

Het verbeterprogramma is door Douane als speerpunt aangemerkt. De organisatie realiseert deze verbetering met een gestructureerde aanpak. De cruciale fase van implementatie is nu begonnen: 'van papier naar de praktijk'. Bij eerdere verbeterprogramma's bleek de implementatie in de organisatie een lastige opgave. Door de complexiteit en omvang van dit verbeterprogramma staat Douane opnieuw voor deze uitdaging. Het maken van gerichte keuzes voor stapsgewijze implementatie en blijvende bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de voortgang en afronding zijn essentieel.

Ook kan deze stapsgewijze implementatie bijdragen aan het beter laten aansluiten op het verandervermogen van de organisatie.





## Scriptbeheer Belastingdienst: Procedure risicovolle scripts wordt nog niet altijd toegepast

Wij hebben in onze managementletter over 2023 geadviseerd om de procedure voor het scriptbeheer risicogericht toe te passen. De Belastingdienst heeft dit advies overgenomen en heeft daarbij extra controles ingesteld voor de uitvoering van risicovolle scripts. De procesbeschrijving en de werkinstructies zijn aangepast op de nieuwe werkwijze en zijn in juni en juli 2024 geïmplementeerd bij het merendeel van de functioneel beheerteams. In de procesbeschrijving is vastgelegd op welke wijze bepaald wordt of een script risicovol is of niet en hoe dit script wordt afgewikkeld en getoetst. Voor niet risicovolle scripts wordt de juistheid van de classificatie beoordeeld bij de collegiale toetsing. Risicovolle scripts doorlopen de volledige procedure.

Uit de interne controle over het eerste halfjaar en de wekrapportages scripting over deze periode blijkt dat bij circa de helft van de uitgevoerde scripts aangetoond kan worden dat een script met positief gevolg

getest is voor het in productienemen of collegiaal getoetst is. In de maandrapportage scripting over augustus blijkt sprake van verbetering en is dit voor de risicovolle scripts gestegen naar ca. 70% van de uitgevoerde scripts. Om te komen tot voldoende beheersing vinden wij het nodig dat vastgesteld wordt dat de procedure voor alle hoge risicoscripts wordt nageleefd.

### *Uitgelicht*

*Voorbeelden van scriptgebruik zijn het ophalen van gegevens uit applicaties en het aanpassen van gegevens in de database.*

*Het gebruik van scripts heeft voordelen, maar het brengt ook risico's met zich mee. De gevolgen hiervan kunnen zijn: ongecontroleerde aanpassingen in de database (SQL-injectie), verkeerde aanpassingen in de IT-functionaliteit (herstelscript) en onbetrouwbare managementinformatie. Scriptbeheer is belangrijk om deze risico's zoveel mogelijk te beperken.*

## Scriptbeheer Douane: Minimale beheersing van scripts is nog onvoldoende



Douane maakt veel gebruik van scripts. Voor het scriptgebruik is een procedurebeschrijving beschikbaar vanuit de Belastingdienst. De Douane heeft deze procedure recent herschreven zodat deze beter aansluit op de werkwijze binnen de eigen organisatie. In deze procedure is rekening gehouden met een risicoclassificatie en de bijbehorende beheersmaatregelen. Wij hebben in opzet deze procedure-beschrijving als toereikend beoordeeld. Het management van Douane Centrale Processen (DCP) heeft de procedure actief gedeeld met alle beheerders.

De afdeling Risk & Compliance monitort de voortgang van deze bevinding door periodiek de toepassing van de procedure te onderzoeken. Hieruit blijkt dat de beheersing opgenomen in de procedurebeschrijving nog niet bereikt is. Daarom hebben wij voor Douane voorsnog geen eigen onderzoek verricht.

### *Uitgelicht*

*Voorbeelden van scriptgebruik zijn het ophalen van gegevens uit applicaties en het aanpassen van gegevens in de database.*

*Het gebruik van scripts heeft voordelen, maar het brengt ook risico's met zich mee. De gevolgen hiervan kunnen zijn: ongecontroleerde aanpassingen in de database (SQL-injectie), verkeerde aanpassingen in de IT-functionaliteit (herstelscript) en onbetrouwbare managementinformatie. Scriptbeheer is belangrijk om deze risico's zoveel mogelijk te beperken.*

## Inkoopbeheer: Ingezette verbeteringen zijn nog niet zichtbaar in onze controle

### **Inkoopbeheer beleidsdepartement**

In ons auditrapport 2023 hebben wij een nieuwe bevinding op inkoopbeheer opgenomen ten aanzien van het beleidsdepartement. Wij hebben geadviseerd om het beheer van uitgaven en contracten te verbeteren door bijvoorbeeld het opstellen van duidelijke instructies, het formuleren van interne beheersingsmaatregelen en deze periodiek uit te voeren om vast te stellen dat conform de instructies wordt gewerkt.

Het beleidsdepartement heeft een verbeterplan opgesteld ten aanzien van onze bevindingen. Daarnaast zijn interne procedures aangescherpt. Ook werkt Financiën aan de ontwikkeling van een Financiën brede spendanalyse, waar Belastingdienst, Douane en Toeslagen in zijn opgenomen. Een eerste product hiervan wordt eind 2024 verwacht.

Wij volgen met belangstelling deze ontwikkelingen. Onze controle over de eerste acht maanden van het jaar is nog

onderhanden. Op basis van onze controles zullen wij ons een beeld vormen van de ontwikkelingen rond het contractbeheer en de prestatieverklaringen.

### **Inkoopbeheer DG Douane en DG Toeslagen en programma-DG Herstel**

Sinds 2022 signaleren wij bij Douane alsmede bij Toeslagen en Herstel dat het bestelproces niet goed wordt nageleefd. Dit geldt onder meer voor de procedures rondom het uitvoeren van contractueel verplichte minicompenties bij inhuur.

#### *Douane*

Het ingezette verbetertraject om te komen tot een structurele verbetering van het inkoopproces bij Douane beoordelen wij in opzet positief. Vanwege de recente implementatie van de maatregelen zijn de effecten nog niet zichtbaar in onze controle.

Door de stapeling van rechtmatigheidsfouten vanuit onze steekproefcontroles, de (geïmporteerde) onrechtmatigheden vanuit

categoriemanagement en de waivers, voorzien wij een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid.

#### *Toeslagen en Herstel*

Bij Toeslagen en Herstel zijn diverse verbetermaatregelen getroffen voor het inhuurproces, verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen. Wij zien nog verbetermogelijkheden bij het aanbesteden van grote contracten. Het is van belang om hier op tijd mee te starten en daarbij de juiste deskundigen te betrekken.

Het beeld over het inkoopbeheer bij zowel Toeslagen als Herstel vanuit de steekproef rechtmatigheid van het eerste halfjaar 2024 toont nog geen verbetering ten opzichte van voorgaand jaar. Op basis van de tussentijdse uitkomsten van onze controle verwachten wij dat de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid aan het einde van het jaar overschreden zal worden.

## 2 Ontwikkelingen

---

Risico's Toeslagen	13
Risico's Herstel	14
Risico's informatiebeveiliging Belastingdienst	15

## Risico's Toeslagen

### Inleiding

Voor de gedetailleerde bevindingen rond Toeslagen verwijzen wij naar de interim-managementletter Toeslagen 2024. Samenvattend zien wij de hieronder opgenomen risico's.

In 2022 is gebleken dat Dienst Toeslagen nog niet beschikt over een kwantitatieve risicobeheersingsaanpak per toeslag-regeling en een overkoepelende aanpak. Er is daarna gestart met het opstellen van risico controle-matrixen.

De intensief toezichtprocessen zijn in 2023 gefaseerd opgestart. De verwachting is dat de laatste deelprocessen daarvan eind 2024 geïmplementeerd zullen worden. Het M&O-beleid gericht op de aanvragers van huurtoeslag die aangeven particulier te huren was in 2023 niet toereikend. Dit is ook de verwachting voor 2024.





## Risico's Herstel

### Inleiding

Voor de gedetailleerde bevindingen rond Herstel verwijzen wij naar de interim-managementletter Toeslagen 2024. Samenvattend zien wij de volgende risico's:

### Versnellen afhandeling aanvullende schade herstel Toeslagen

In september 2023 is een pilot gestart met een privaatrechtelijke route uitgevoerd onder regie van Stichting (Gelijk)waardig Herstel (SGH). Hierbij wordt de schadevergoeding berekend met behulp van een grofmazig forfaitair kader uitmondend in een vaststellingsovereenkomst. In mei 2024 is deze pilot geëvalueerd, waarna in juli een opschalingsbesluit is genomen. Er zijn risico's t.a.v. de comptabele rechtmatigheid van de SGH-route. Samenhangend met de algemene juridische grondslag van de SGH-route voorziet de scope van de Wet herstel toeslagen in beginsel alleen een schaderoute via de Commissie Werkelijke Schade (CWS). Daarnaast zijn er comptabele rechtmatigheidsrisico's o.a. als gevolg van de verlaging van de eisen die gesteld worden aan het aannemelijk maken van schade en

causaliteit. Uit de evaluatie van de pilot blijkt de navolgbaarheid van de route –dat wil zeggen de mate waarin individuele uitkomsten na te gaan zijn– in de pilotfase onvoldoende te zijn.

Gezien de verwachte omvang van de aanvullende schadebetalingen via SGH is er een reële kans dat de onzekerheden rond de rechtmatigheid de rapporteringstolerantie met betrekking tot de uitgaven gaan overschrijden.

Wij bevelen aan om voor eind oktober 2024:

- het onderzoek naar de algemene juridische grondslag af te ronden en het parlement hierover te informeren;
- een conclusie m.b.t. de comptabele rechtmatigheid van de betalingen in de pilotfase te trekken;
- te onderzoeken in hoeverre de processen bij DG Herstel en SGH zodanig ingericht kunnen worden dat voldoende onderbouwing voor de schadevergoedingen wordt verkregen en dat het aannemelijk zijn van causaliteit en schade conform de Wet hersteloperatie toeslagen

toetsbaar is.

Als deze informatie niet tijdig duidelijk is, kan dat gevolgen hebben voor de tijdige afgifte van de controleverklaring.

### Complexiteit uitvoering Integrale Beoordeling (compensatieregeling)

Uit door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen uitgevoerde interne controles blijkt dat de behandeling van de dossiers van de integrale beoordeling (IB) foutgevoelig is. Daarnaast kunnen er comptabele onzekerheden ontstaan als gevolg van de ruimhartige insteek van de IB in combinatie met de vaak complexe dossiers en beperkte beschikbaarheid van onderbouwingen.

### Uitvoering binnen wettelijke termijnen

Ingebrekestellingen en beroepen niet-tijdig beslissen leiden tot aanzienlijke dwangsommen. Het lukt bijvoorbeeld niet de integrale beoordeling binnen de wettelijke termijnen uit te voeren. Diverse maatregelen zijn genomen om doorlooptijden te verminderen.

## Risico's informatiebeveiliging Belastingdienst

Uit ons onderzoek over 2023 bleek dat er sprake was van enkele kwetsbaarheden in de IT-infrastructuur waardoor de Belastingdienst mogelijk cyberrisico's loopt. Als gevolg van deze constatering heeft de Belastingdienst een plan van aanpak opgesteld dat nog niet definitief is vastgesteld. De voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak is tot op heden beperkt.

Als gevolg van de constatering in 2023 en de ontwikkelingen op het gebied van cyberrisicobeheer, zoals de verwachte invoering van de NIS2-richtlijn, hebben wij voor 2024 het onderzoek uitgebreid waarbij wij ons richten op het beheer ten aanzien van de cyberrisico's Belastingdienst.

De Belastingdienst geeft aan dat een programma is ingesteld om te bereiken dat wordt voldaan aan de eisen die de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), waaronder de eisen voor cyberrisicobeheer.

De aankomende periode zullen wij uitgaande van de BIO verder onderzoek naar de inrichting van het cyberrisicomangement-proces uitvoeren. Hierbij willen wij nagaan hoe dit proces is vormgegeven en hoe de risico's die samenhangen met de door ons in 2023 geconstateerde kwetsbaarheden worden beheerst.







## 3 Centrale beheeronderzoeken

---

Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet	17
Privacy	18
Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie	19
Duurzaamheid	20
Herstel- en Veerkracht Plan	22

# Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet

## NIS2 en Cyberbeveiligingswet

De *Network and Information Security Directive* (NIS2) is een EU-richtlijn die gericht is op het creëren van een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Europese Unie. De richtlijn wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving: de Cyberbeveiligingswet. Deze wet gaat gelden voor de meeste organisaties van de rijksoverheid en bevat een zorg- en meldplicht, die strikte eisen aan de kennis en vaardigheden van de leden van het bestuur van de organisaties stelt om risico's met betrekking tot cybersecurity te kunnen herkennen.

Naar verwachting wordt de Cyberbeveiligingswet in de loop van 2025 van kracht. Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat ze zorgt voor het naleven van deze wet zodat de overheid weerbaar is tegen cyberbeprijkingen die de verwerking van gevoelige informatie en de voorbeeldfunctie van de rijksoverheid met zich meebrengen. Het niet

naleven kan leiden tot (ernstige) verstoring van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imagoschade en verminderd vertrouwen van burgers in de rijksoverheid. Het is daarom van belang tijdig inzichtelijk te maken aan welke eisen (nog niet volledig) wordt voldaan en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen.

Voor Financiën (inclusief de uitvoeringsorganisaties), valt op dat:

- Er wordt gewerkt aan een Financiënbrede roadmap NIS2 om te gaan voldoen aan de vereisten van de NIS2-richtlijn;
- Er is budget beschikbaar om de benodigde maatregelen vanuit de NIS2-richtlijn te implementeren;
- De NIS2-richtlijn wordt besproken op bestuursniveau.

### Eindnoot

- *De uitvoeringstoets is door Financiën nog niet uitgevoerd omdat er nog veel onduidelijkheden zijn rondom NIS2, en de specifieke eisen/normen die worden gesteld. De uitvoeringstoets staat gepland voor december 2024.*
- *Vanuit ons onderzoek is alleen gekeken of Financiën budget heeft vrijgemaakt om NIS2 te implementeren.*

## Privacy: Centraal overzicht van en inzicht in resultaten DPIA's ontbreekt

### Rijksbreed AVG onderzoek

De rijksoverheid verwerkt bij de uitvoering van haar publieke taken grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers. Zij draagt daarom een grote verantwoordelijkheid om deze gegevens op een gepaste manier te behandelen en te beschermen. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving. Een tekort aan privacybescherming kan nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de burger door identiteitsdiefstal, openbaarmaking en/of misbruik van hun persoonlijke gegevens.

Uit rijksbrede AVG-onderzoeken van de ADR in 2019, 2020 en 2022 bleek de implementatie en naleving daarvan nog een uitdaging, hoewel de Rijksoverheid de laatste jaren heeft gewerkt aan een hoger volwassenheidsniveau. De ADR voert op verzoek van CIO-Rijk namens de leden van het CIO-beraad in 2024 opnieuw een rijksbreed AVG-onderzoek uit met als aandachtspunten de inrichting en

implementatie van privacy by design & by default (privacywaarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen), de monitoring en opvolging van de resultaten uit Data Protection Impact Assessments (DPIA's). Het onderzoek resulteert in departementale deelrapporten en een geaggregeerd overkoepelend rapport van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek alsmede aangetroffen goede voorbeelden voor de interdepartementale ontwikkeling en samenwerking. Het onderzoek bij Financiën had betrekking op het beleidsdepartement en de Belastingdienst.

Voor het beleidsdepartement Financiën hebben wij o.a. aanbevolen:

- Laat Privacy by design en by default, alsmede de AVG-beginselen, expliciet onderdeel uitmaken van de viermaandsrapportages uit de P&C-cyclus zodat hier centraal meer inzicht in komt;
- Beschrijf centrale uitgangspunten over de manier waarop privacy en gegevensbescherming wordt meegenomen in de ontwerpfase/inkoopprocedure.

Verder hebben wij voor zowel het beleidsdepartement als de Belastingdienst een aantal aanbevelingen opgenomen om meer aandacht te schenken aan de DPIA's zoals het kwartaalgewijs actualiseren van het overzicht DPIA's voor de viermaandsrapportages om zelf inzichtelijk te krijgen of een DPIA geactualiseerd moet worden.

## Invulling rollen, taken en verantwoordelijkheden financiële functie

De comptabele wet- en regelgeving en modellen zoals het Three Lines- en COSO-model bieden ruimte voor verschillende interpretatie wat betreft de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de financiële functie. Dit is zichtbaar in de variatie waarin de financiële functie binnen de verschillende departementen is ingericht.

Wij maken een rijksbrede inventarisatie en vergelijking van de inrichting van de financiële functie in relatie tot het financieel beheer. Het onderzoek richt zich primair op de beleidsdepartementen; zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en uitvoeringsorganisaties vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Voor departement Financiën merken wij de navolgende punten op.

De Begeleidingscommissie onder voorzitterschap van 5.1.2e is een goed instrument om het financieel beheer op de kaart te houden en de totstandkoming van het jaarverslag te verbeteren.

Team Toezicht en Advies Financieel Beheer Financiën van de directie FEZ heeft een goede aanjaagfunctie voor de verbetering van het financieel beheer en houdt systeemgericht toezicht op het financieel beheer van het gehele departement. Er kan meer ingezet worden op toezicht op ICT, ook om goed te kunnen meeliften op het rijksbrede project Toekomst Financiële Administratie.

In 2023 is het format voor de jaarplannen en rapportages 2024 door FEZ aangescherpt. Onder meer de belangrijkste frauderisico's, beheersmaatregelen en acceptatie zouden concreet in een tabel moeten worden opgenomen. De DG'en hebben de nieuwe formats jaarplan en eerste viermaandsrapportage niet gebruikt. FEZ heeft daar toen onvoldoende actie op ondernomen.

Het tussentijds afsluiten, gericht op risicovolle onderdelen in de administraties, is inmiddels een blijvend onderdeel van de interne beheersing bij het ministerie van Financiën.

Het instrument heeft inmiddels zijn nut bewezen. Op basis van ervaringen en resultaten kan het instrument verder doorontwikkeld worden. Het kan bijvoorbeeld meerwaarde hebben door onjuiste boekingen niet alleen te corrigeren maar ook de oorzaak daarvan te onderzoeken. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van onjuiste boekingen in de toekomst.

Over het totaalbeeld dat uit het rijksbrede onderzoek naar voren komt rapporteren wij in het Tussentijds Rijksbreed Beeld, dat de ADR ieder najaar uitbrengt aan de secretarissen-generaal. Hiermee beogen wij bij te dragen aan de uniformering en versterking van de financiële functie.

## Duurzaamheid: Veel informatie verspreid over verschillende rapportages en gedeeltelijk te relateren aan Europese standaarden 1/2

Op grond van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat.

In de 'Hoofdpijnnota rijksbreed beeld ADR 2023' hebben we aandacht gevraagd voor de duurzaamheidsverslaggeving binnen de Rijksoverheid. We merkten op dat de verantwoording over duurzaamheid vrij divers is qua onderwerpen, organisatie en verantwoordelijkheden en vorm en frequentie. Kortom, een breed speelveld waarin beperkt sprake is van centrale coördinatie en richtlijnen.

Ons advies was om meer regie en coördinatie te organiseren op de rijksbrede duurzaamheidsverslaggeving. Een noodzaak wanneer de CSRD-richtlijnen of vergelijkbare richtlijnen ook gaan gelden voor de Rijksoverheid, maar ook om het risico te beperken van overlap, gebrek aan

transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen.

Om meer zicht te krijgen op de huidige diversiteit in duurzaamheidsverslaggeving en een beter beeld te vormen over het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het Rijk, voert de ADR in 2024 een inventariserend onderzoek uit. In dit interim-rapport presenteren wij de uitkomsten van het 1e deel van het onderzoek: over welke duurzaamheidsonderwerpen momenteel reeds informatie wordt verschaft. In de komende maanden zullen we de werkwijze en organisatie van de duurzaamheidsinformatie in beeld brengen.

Uit onze inventarisatie blijkt dat over alle thema's uit de European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die de kern vormen van de rapportageverplichtingen onder de CSRD, ergens vanuit de Rijksoverheid gerapporteerd wordt. Er zijn

wel duidelijke verschillen in de mate van aandacht voor de verschillende thema's. Zo wordt er bijvoorbeeld veel gerapporteerd over klimaatverandering en sociale aspecten, maar aanzienlijk minder over verontreiniging en biodiversiteit. Ook verschilt de aandacht per departement voor bepaalde thema's, afhankelijk van de beleidsmatige zwaartepunten van elk departement. Er zijn ook witte vlekken in de rapportages die niet verklaard kunnen worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.

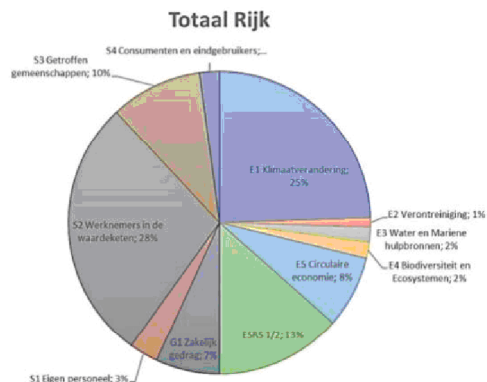
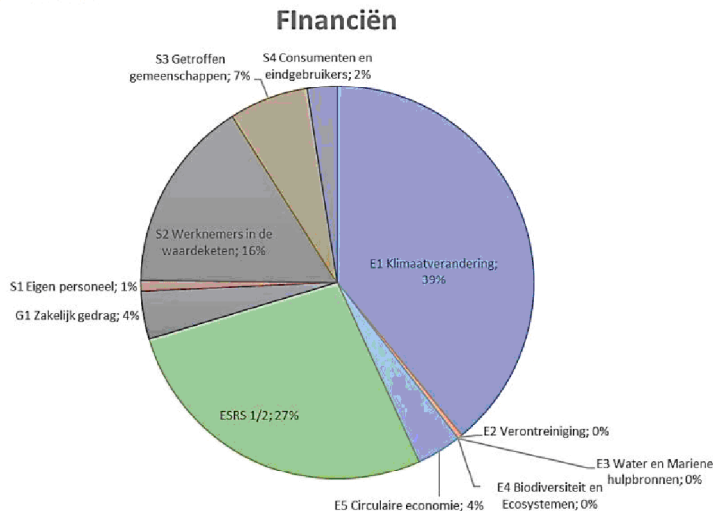


## Duurzaamheid 2/2

De formulering van de ESRS-thema's, die ontworpen is voor bedrijven, sluit niet altijd goed aan bij de terminologie die binnen de Rijksoverheid wordt gehanteerd. Mede hierdoor vinden we op ESRS gebaseerde zoektermen in onze data-analyse niet altijd terug in de onderzochte rapportages. De wél gevonden verslaggeving over duurzaamheid is verspreid over verschillende soorten rapportages.

Waar de CSRD zich vooral richt op het rapporteren van de negatieve impact van ondernemingen op duurzaamheid, richt het beleid van de Rijksoverheid zich meer op het actief en positief beïnvloeden van duurzaamheidsthema's. Deze focus is niet overeenigbaar met de ESRS, maar vraagt wel een vertaling.

In nevenstaande grafieken staat de relatieve verdeling van de door Financiën gerapporteerde informatie over de verschillende ESRS-thema's, daarnaast het beeld voor de totale Rijksoverheid.



ESRS-thema	Toelichting
<b>E1: Klimaatverandering</b>	Broeikasgasemissies, risico's en kansen door klimaatverandering, reductiedoelstellingen.
<b>E2: Verontreiniging</b>	Maatregelen en emissies van verontreinigende stoffen, naleving van milieunormen.
<b>E3: Water- en mariene hulpbronnen</b>	Waterverbruik, impact op waterbronnen, maatregelen voor waterbeheer.
<b>E4: Biodiversiteit en ecosystemen</b>	Bescherming van biodiversiteit, impact op ecosystemen, herstelmaatregelen.
<b>E5: Materiaalgebruik en circulaire economie</b>	Grondstofgebruik, afvalbeheer, circulaire economie initiatieven.
<b>S1: Eigen personeel</b>	Arbeidsomstandigheden, gezondheid en veiligheid, diversiteit en inclusie.
<b>S2: Werknemers in de waardeketen</b>	Arbeidsrechten, veiligheid, en gezondheid van werknemers in de waardeketen.
<b>S3: Getroffen gemeenschappen</b>	Impact op lokale gemeenschappen, betrokkenheid en rechten van inheemse volkeren.
<b>S4: Consumenten en eindgebruikers</b>	Productveiligheid, privacy, en consumentenrechten.
<b>G1: Zakelijk gedrag, bestuur en organisatie</b>	Structuur en functioneren van bestuur, ethisch beleid, compliance en anti-corruptiemaatregelen.

## Vorbereiding tweede betaalverzoek HVP ligt op schema Actie programmadirectie HVP vereist

### Betaalverzoek

De Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de Europese economie duurzamer, digitaal en veerkrachtiger te maken na de COVID-19 pandemie. In 2022 heeft de Raad van de Europese Unie (EU) het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voor duurzaam economisch herstel goedgekeurd.

Op dit moment bereidt de programmadirectie HVP (PHVP) van het ministerie van Financiën zich voor, in samenwerking met de departementen, op de indiening van het tweede betaalverzoek ad. EUR 1,19 miljard. Dit dient eind 2024 te worden ingediend bij de Europese Commissie. Voorafgaand hieraan onderzoekt de ADR de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de EU vereiste financieel beheer op specifieke aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering. Daar waar van toepassing, beoordelen wij ook de voortgang van de

verbeterpunten zoals die door de departementen zijn aangegeven bij het eerste betaalverzoek.

### Mijlpalen ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën heeft drie hervormingsmaatregelen in het tweede betaalverzoek met de volgende mijlpalen:

1. Inwerkingtreding van een wet tot aanpassing van de tarieven van de energiebelasting
68. Inwerkingtreding van wetgeving tot uitfasering, in twee etappen, van de belastingvrijstelling voor schenkingen ter financiering van de aankoop van een woning
117. Inwerkingtreding van een wet tot instelling van een bronbelasting

Wij hebben de drie mijlpalen beoordeeld en vastgesteld dat alle benodigde informatie die is vereist om aan te tonen dat de mijlpalen zijn bereikt, aanwezig is. Ook hebben wij vastgesteld dat aan de key requirements binnen het ministerie is voldaan.

### Aanbeveling programmadirectie HVP (PHVP)

PHVP heeft bij de uitvoering van het HVP een coördinerende rol en is ook verantwoordelijk voor de overall beheersverklaring die bij het betaalverzoek wordt gevoegd. De Europese Commissie heeft onlangs haar conceptverslag uitgebracht naar aanleiding van hun audit in december 2023. PHVP bereidt momenteel, in samenwerking met de departementen, een reactie voor. Eén van de bevindingen betreft de controles door PHVP zelf. Wij bevelen aan dat PHVP bij toekomstige betaalverzoeken rekening houdt met de bevindingen van de Commissie.



## 4 Verantwoording interim-auditrapport

---

## Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor begrotingshoofdstuk IX. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit ADR. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing.

### Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de 5.1.2e 5.1.2e van het ministerie van Financiën en wordt tevens verstrekt aan de leden van het Audit Committee, de 5.1.2e 5.1.2e en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor het ministerie van Financiën. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

## Ondertekening

---

Plaats: Den Haag

Datum: 23 oktober 2024

Handtekening:

5.1.2e

5.1.2e

## Colofon

---

Interim-auditrapport 2024  
ministerie van Financiën en Nationale Schuld

Datum  
23 oktober 2024

Kenmerk  
2024-0000505435

**Auditdienst Rijk**  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag