



Datum : 15 maart 2023
Betreft : In Control Statement 2022 Belastingdienst

IN CONTROL STATEMENT (ICS) 2022 BELASTINGDIENST

De maatschappij en politiek verwachten in toenemende mate transparantie en verantwoording van publieke organisaties. Deze verwachtingen en het streven om de interne beheersing binnen de Belastingdienst te verbeteren hebben ertoe geleid dat door de Belastingdienst de ambitie is uitgesproken om begin 2023 tot een In Control Statement (over 2022) te komen voor de Belastingdienst. Dit ICS 2022 is gericht op de financiële doelstellingen voor de Belastingdienst. Voor het afgeven van een ICS op Belastingdienstniveau is gesteund op de onderliggende In Control Statements van de dienstonderdelen en het Financiële Control Framework van de Belastingdienst.

Hiermee geven wij een ICS af, met de toelichting dat gedurende het verslagjaar 2022 het systeem van interne beheersing en risicomanagement adequaat is ingericht en effectief heeft gewerkt over de periode september tot en met december 2022, met betrekking tot onderstaande financiële doelstellingen en de beheersing met de daarmee samenhangende risico's.

Financiële doelstellingen:

Voor ICS 2022 bestaat de scope uit financiële doelstellingen met de volgende vier punten:

1. Het aantoonbaar in control zijn van de risico's omtrent de volledigheid en juistheid van de verantwoorde belastingopbrengsten (Grote Geldstroom). Waar hierna gesproken wordt over belastingmiddelen of belastingopbrengsten betreft dit tevens de opbrengsten buiten begrotingsverband.
2. Het aantoonbaar in control zijn van de risico's omtrent de apparaats- en programma uitgaven met betrekking tot verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen onder andere door het mitigeren van de door de ADR en ARK gerapporteerde tekortkomingen (Kleine Geldstroom).
3. Het aantoonbaar in control zijn over de risico's samenhangend met de betrouwbare externe verslaggeving en bijbehorende administraties van de Belastingdienst conform de gestelde eisen in de Comptabiliteitswet en lagere comptabele regelgeving en richtlijnen.
4. Het implementeren van het kader Financiële Control Framework in de grote en kleine geldstromen van de Belastingdienst binnen de daarvoor gestelde scope.

Financiële risico's:

Deze verklaring gaat over de beheersing van de risico's die samenhangen met de hierboven benoemde financiële doelstellingen over 2022.

1. Er bestaat het risico dat voor wat betreft de verantwoorde belastingontvangsten (Grote Geldstroom) de dienstonderdelen Centraal

- Administratieve Processen (CAP) Innen & Betalen en de Centrale Financiële Administratie (SSO F&MI) in onvoldoende mate aantoonbaar beheersen, omdat zij niet aan de gestelde aansluitvoorwaarden (zoals stroom- en standencontroles) en kaders (kunnen) voldoen. Dit zijn voorwaarden aan dienstonderdelen om te borgen dat opgenomen gegevens in de financiële administratie juist, volledig en rechtmatig zijn.
2. Daarnaast bestaan risico's, die alle dienstonderdelen betreffen, voor wat betreft de eigen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven (Kleine Geldstroom) waarbij de dienstonderdelen de aangegeven verplichtingen onvoldoende aantoonbaar beheersen, omdat zij niet (kunnen) voldoen aan de gestelde aansluitvoorwaarden en kaders.
 3. Een ander risico bij Concerndirectie Control & Financiën en de Centrale Financiële Administratie SSO F&MI is dat de betrouwbaarheid van de externe verslaggeving (en onderliggende administraties) onvoldoende aantoonbaar wordt beheerst, doordat zij niet conform de regels en richtlijnen zoals gesteld in de Comptabiliteitswet en lagere comptabele regelgeving en richtlijnen wordt opgesteld (en gevoerd).
 4. Daarnaast bestaat het risico dat in het algemeen risico's onvoldoende worden geïdentificeerd, gemitigeerd en gemonitord, doordat het Financieel Control Framework (FCF) niet conform het goedgekeurde kader is geïmplementeerd.
 5. Tenslotte bestaat het risico dat de algemene beheersmaatregelen op het gebied van de financiële IT-systemen (GITC) onvoldoende aantoonbaar worden beheerst. Dit kan impact hebben op de betrouwbaarheid en integriteit van administraties onderliggend aan de externe verantwoording van de grote en kleine geldstroom.

Verklaring bij de beheersing van financiële risico's.

In deze verklaring geven wij aan dat specifiek hieronder vermelde financiële risico's worden beheerst ten aanzien van:

a) Beheersing Grote Geldstroom:

Voor wat betreft de benoemde risico's met betrekking tot de belastingontvangsten (Grote Geldstroom) verklaren wij minimaal effectieve stroom- en standencontroles uit te voeren die zijn gericht op:

- De controle op volledige en juiste overdracht van de opgelegde aanslagen uit de heffingssystemen, waarbij de stand dient als SOLL-positie voor de volledigheid van de innings-processen, en die in opzet, bestaan en werking aantoonbaar geïntegreerd zijn in de bedrijfsvoering.
- De controle op volledigheid en juistheid van de Vorderingsadministraties en In- en Uitgaande geldstromen bij Centrale Administratieve Processen CAP Innen & Betalen, die als SOLL-positie dienen in de operationele inningsprocessen, en die in opzet, bestaan en werking aantoonbaar zijn geïntegreerd in de bedrijfsvoering.

b) Beheersing Kleine Geldstroom:

Voor wat betreft de benoemde risico's met betrekking tot de eigen apparaats- en programma uitgaven (Kleine Geldstroom) verklaren wij minimaal effectieve stroom- en standencontroles uit te voeren die zijn gericht op:

- De door een dienstonderdeel uitgevoerde controle op Verplichtingen (rechtmatigheid en volledigheid) steunen op eigen procedures (Verbijzonderde) Interne Controles (VIC), alsmede op interne controlediensten van de Centrale Financiële Administratie SSO F&MI. Het dienstonderdeel verricht aantoonbaar eigen controles op de rechtmatigheid en volledigheid van de verplichtingen. De bevindingen uit de controles worden (periodiek) aan het eigen management gerapporteerd.
- De door een dienstonderdeel uitgevoerde controle op Prestatieverklaringen (tijdigheid en volledigheid) steunen op eigen procedures (Verbijzonderde) Interne Controle (VIC), alsmede op interne controlediensten van Centrale Financiële Administratie SSO F&MI. Het dienstonderdeel verricht aantoonbaar eigen controles op de tijdigheid en volledigheid van de prestatieverklaringen. De bevindingen uit de controles worden (periodiek) aan het eigen management gerapporteerd.

c) Betrouwbaarheid financiële verslaggeving en administraties

Voor wat betreft de risico's samenhangend met de betrouwbaarheid van de externe verslaggeving (en onderliggende administraties) verklaren wij dat in voldoende mate aantoonbaar is vastgesteld dat deze risico's worden beheerst en dat de verslaggeving conform de regels en richtlijnen zoals gesteld in de Comptabiliteitswet en lagere comptabele regelgeving en richtlijnen wordt opgesteld.

d) Naleving financiële kaderstelling door dienstonderdelen

Voor wat betreft de risico's samenhangend met alle genoemde financiële doelstellingen voor 2022 op het gebied van de interne beheersing verklaren wij dat de kaderstelling van de Concerndirecties en daaraan gerelateerde normstelling, in voldoende mate de wettelijke vereisten en richtlijnen verankert, dat deze kaders in voldoende mate bekend zijn bij de dienstonderdelen en dat uit de monitoring op de naleving daarvan in voldoende mate is gebleken dat deze effectief is geïmplementeerd.

e) Algemene beheersmaatregelen financiële IT-systemen.

Voor wat betreft de risico's samenhangend met de algemene IT beheersmaatregelen (GITC) van de financiële IT-systemen verklaren wij dat de beheersing van het toegangsbeheer van de financiële IT-systemen in voldoende mate aantoonbaar voldoet in opzet, bestaan en werking aan de daarvoor geldende GITC vereisten in 2022. Voor wat betreft de risico's samenhangend met de GITC van de financiële IT-systemen verklaren wij dat de beheersing van het wijzigingsbeheer van de financiële IT-systemen in voldoende mate aantoonbaar voldoet in opzet en bestaan aan de daarvoor geldende GITC vereisten in 2022.

Nadere scopebepaling.

Deze verklaring heeft betrekking op de financieel administratieve processen en daarbinnen met name op de risico beheersing van de financiële verslaggeving en de daarmee samenhangende financiële (bron) administraties. De beheersing van de apparaats- en programma uitgaven behoort tot de scope vanaf het moment dat de aangegane verplichtingen en daarop volgende prestatieverklaringen in de financiële systemen (SAP) worden vastgelegd. De beheersing van de verantwoording van de belastingmiddelen behoort tot de scope vanaf het moment dat de heffingsbesluiten zijn vastgelegd en worden verwerkt in de innen-, vorderingen- en bronadministraties in CAP Innen & Betalen. De heffingsbesluiten zijn mede gebaseerd op informatie verstrekt en compliantie aan fiscale verplichtingen door belastingplichtigen, waardoor een inherente onzekerheid bestaat over de volledigheid van de belastingontvangsten. De Belastingdienst verleent administratieve diensten sinds de afsplitsing en verzelfstandiging van DG Toeslagen en DG Douane. Deze verklaring betreft alleen de interne beheersing van de financiële doelstellingen en risico's van de Belastingdienst.

Bevindingen

De ICS geeft hierboven aan dat de specifiek vermelde financiële risico's worden beheerst. Deze ICS is uitgezonderd van de volgende geconstateerde bevindingen bij genoemde beheersmaatregelen waarvan de effectiviteit over 2022 niet is gegarandeerd of vastgesteld:

- Governance vereisten:
 - o De Belastingdienst beschikt over een uitgewerkt Governance Statuut dat is gebaseerd op de organisatiestructuur van de Belastingdienst. Hierin is de verantwoordelijkheidsverdeling voor de financiële risicobeheersing uitgewerkt conform het 3-lines of defense model. De werking hiervan is niet vastgesteld in 2022. Hierdoor bestaat het risico dat verantwoordelijkheden zoals beschreven in het Governance Statuut niet bestaan of werken. Dit zal in 2023 worden vastgesteld op basis van de opgestelde AO/IC beschrijvingen.
 - o In het kader Financieel Control Framework is de inrichting van een "risk en control comité" vereist en overeengekomen. Dit comité is nog niet ingericht binnen de Belastingdienst. Het risico bestaat dat hierdoor belangrijke bevindingen met betrekking tot de interne (financiële) beheersing voor de Belastingdienst niet signaleerd, besproken en gemonitord worden op bestuurlijk niveau. Omdat er

momenteel nog in programma modus wordt gewerkt worden deze risico's en bevindingen besproken in stuurgroepen. Deze worden echter vanaf Q2 2023 beëindigd. De governance zal uiterlijk voor beëindiging in de lijn worden verankerd.

- Incident meldingen: Een uniforme procedure voor melding, oorzaak analyse, rapportage, correctie en documenteren van geleerde lessen uit incidenten ontbreekt op dit moment voor de processen rondom de Kleine Geldstroom van de Belastingdienst. Het risico bestaat dat incidenten niet tijdig en volledig worden gemeld en gecorrigeerd in de kleine geldstroom van de Belastingdienst. Deze ontbrekende procedure wordt in 2023 uitgewerkt en geïmplementeerd in de dienstonderdelen. In de processen en administraties voor de belastingmiddelen (Grote Geldstroom) bestaat een dergelijke procedure wel.
- Innen van belastingmiddelen: Het dienstonderdeel Centraal Administratieve processen (CAP) Innen & Betalen heeft vastgesteld dat de kwaliteit van de uitvoering en afhandeling van interne controle en de daarbij gebruikte hulpmiddelen nog niet toereikend is. Naar aanleiding van deze bevinding zijn aanvullend op de (verbijzonderde) interne controle extra werkzaamheden uitgevoerd om de werking van de maatregelen aan te tonen. Hierbij is ook gebruik gemaakt van (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden van de Centrale Financiële Administratie SSO F&MI. In 2023 zullen deze bevindingen worden geadresseerd.
- Generieke IT beheersmaatregelen op financiële IT systemen:
 - o De administratieve hygiëne voor het autoriseren van wijzigingen en het ordentelijk testen van wijzigingen is niet aantoonbaar op orde voor de applicaties die in gebruik zijn voor het innen van de belastingmiddelen. Wanneer wijzigingen onvoldoende getest worden en/of ongeautoriseerd doorgevoerd worden in de productie omgeving, bestaat er een verhoogd risico op verstoringen in de geautomatiseerde gegevensverwerking en bestaat het risico dat wijzigingen van financiële IT-systemen ten onrechte in productie worden genomen, omdat niet aantoonbaar aan alle voorwaarden is voldaan. Met het instellen van een risico gebaseerd gatekeeper proces bij het changeloket en het aanscherpen en verbeteren van de administratieve hygiëne en de toetsing hierop, gevolgd door periodieke (verbijzonderde) interne controles, zal de aantoonbaarheid verbeterd worden en is het de verwachting dat deze bevinding in 2023 kan worden opgelost. Tenslotte is door aanvullend intern onderzoek vastgesteld dat er geen impact is geweest op de financiële verantwoording en administraties in 2022.
 - o De beheersmaatregelen voor logische toegangsbeveiliging van de beheerders van het operating-platform AIX zijn in bestaan en werking deels niet aantoonbaar effectief. Hierdoor bestaat het risico dat door de toegangs- en wijzigingsrechten beheerders onbedoelde wijzigingen kunnen aanbrengen in gegevensverzamelingen. Het risico dat hierdoor gebruikers-applicaties niet werken zoals bedoeld, wordt echter klein geacht omdat de platform beheerders geen rechten op de gebruikers-applicaties hebben. Het risico op gewijzigde gegevensverzamelingen wordt beperkt door compenserende maatregelen rondom het gebruik van deze rechten en controlemaatregelen in de financiële processen.

Overigens zijn ons geen specifieke van belang zijnde risico's gebleken op basis van het geïmplementeerde Financieel Control Framework anders dan de hierboven gesignaleerde bevindingen.

Overige punten en mogelijke risico's

Hierna volgen toelichtingen op zaken, externe ontwikkelingen en/of risico's die van invloed zijn geweest op het ICS.

- Lokaal ontwikkelde applicaties, met name in Excel: in de financiële administraties van de Belastingdienst wordt veelvuldig, en voor de administraties en controle van substantiële financiële stromen, gebruik gemaakt van end user computing applicaties, met name in Exceltoepassingen. Deze zijn onder andere nodig omdat de informatie vanuit

heffing- en inningssystemen niet 1-op-1 geautomatiseerd op de juiste wijze in de financiële administratie kan worden opgenomen. Deze end user computing applicaties kennen geen standaard beheersmaatregelen, zoals toegang via active directory, wijzigingsbeheer en logische toegangsbeveiliging en het gebruik ervan stelt hoge eisen aan de kennis en vaardigheden van betrokken medewerkers. Dit geeft mogelijke risico's voor de continuïteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van de daarin opgenomen data. Om de risico's te verkleinen zijn richtlijnen voor het werken met end user computing applicaties opgesteld en zijn (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd. Verder wordt gewerkt aan ICT-architectuur, waarmee deze applicaties structureel kunnen worden vervangen door gestandaardiseerde ICT-programmatuur.

- Aansluitvoorwaarden: Dit zijn voorwaarden aan dienstonderdelen om te borgen dat opgenomen gegevens in de financiële administratie juist, volledig en rechtmatig zijn. Deze voorwaarden betreffen zowel de apparaats- en programma uitgaven als de belastingmiddelen. In 2022 is er vanwege tekortkomingen in het financiële beheer binnen de Belastingdienst (onder andere op het terrein van verplichtingenbeheer) voor gekozen om de aansluitvoorwaarden aan te scherpen op de meest kritische processen die verbeterd moesten worden. In 2022 is voor de materiele financiële processen in de verantwoording vastgesteld dat het stelsel van aansluitvoorwaarden in opzet aanwezig is en ook afdoende heeft gewerkt. Dat is dus (nog) niet voor alle financiële processen in de verantwoording vastgesteld. In 2023 zal dit worden afgerond.
- Inkoopbeheer: In 2022 zijn onvolkomenheden gerapporteerd op het Inkoopbeheer bij de Belastingdienst die, strikt genomen, niet onder de scope van deze verklaring worden afgedekt, maar wel van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van aangegane verplichtingen. Dit betreft in hoofdzaak het niet-of niet volledig voldoen aan aanbestedingswetgeving.
- Uitgaven eigen personeel: Een deel van de administratieve processen rondom de uitgaven vast personeel is rijks breed uitbesteed aan P-direct. Er is door de Belastingdienst geen zekerheid verkregen door (eigen) vaststelling van de goede werking van de interne controles bij P-Direct met betrekking tot eigen personeelsuitgaven. Hierover is ook geen (third party) mededeling van P-Direct ontvangen die aantoont dat deze processen aldaar aantoonbaar beheerst zijn. In 2023 zal dit verdere aandacht gaan krijgen.

Dossiervorming onderliggende documentatie

Er is een centraal opgebouwd (balans) dossier beschikbaar dat ondersteunend is aan deze ICS en op verzoek van een bevoegde autoriteit beschikbaar is voor toetsing. In dit dossier zijn ten minste alle statements en tekortkomingen zoals vermeld in deze verklaring aantoonbaar onderbouwd.

Ondertekening

Met de hiervoor geschetste context geven ondergetekenden een ICS af, met de toelichting dat gedurende het verslagjaar 2022 het systeem van interne beheersing en risicomanagement adequaat is ingericht en effectief heeft gewerkt. De bevindingen en overige punten worden gedurende het jaar 2023 opgepakt en waar mogelijk opgelost.

Datum: 15 maart 2023

Plaats: Den Haag

Directeur-generaal Belastingdienst

Hoofddirecteur Control & Financiën

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

P. H. Smink

J. H. Broekroelofs