



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat (XII),
Infrastructuur-
fonds (A) en
Deltafonds (J)



153



Auditrapport 2021

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII),
Infrastructuurfonds (A) en Deltafonds (J)

15 maart 2022

Kenmerk

2022-0000056501

Fotografie

IenW, Tineke Dijkstra Fotografie

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Hoofdboodschap 2021	6
1.1	Goedkeurende controleverklaringen, beheer en beheersing inkopen en verplichtingen blijven de belangrijkste onderwerpen	6
1.1.1	Financieel beheer: Beeld in lijn met 2020, verbeterplannen opgesteld	6
1.1.2	Gevolgen COVID-19; door IenW veel werk verzet voor testen van reizigers	6
1.2	Doel en doelgroepen	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	9
2.1	Goedkeurende controleverklaringen	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Geen materiële bevindingen bij totstandkoming niet-financiële informatie	10
3	Marginale verbetering financieel beheer	12
3.1	Verbeterplannen opgesteld	12
3.2	Verbetering voorschottenbeheer zet door, bevinding opgelost	13
3.3	Inkoopbeheer blijft onvoldoende	13
3.4	Verplichtingenbeheer: eerste positieve signalen, maar verdere verbetering is vereist	15
3.5	Voorzichtige groei in risicomanagement bij informatiebeveiliging. Centrale sturing nog beperkt mogelijk	16
3.6	Kwaliteit prestatieverklaringen licht verbeterd	16
3.7	Vertraging in de naleving AVG	17
3.8	Hiaten in naleving sanctiebeleid bij subsidievaststellingen	18
4	Overige onderwerpen	21
4.1	COVID-19 gerelateerde gelden	21
4.2	Doorontwikkeling ICT ter ondersteuning van generieke IenW processen vraagt aandacht	21
4.3	Niet tijdig melden van aangegane garantieverplichtingen	22
4.4	Risico's light proces bij de bestuurskern nog steeds actueel	22
4.5	Realisatiebeginsel en matchingprincipe omzetverantwoording RWS	22
4.6	Control ILT	22
4.7	Aandacht voor integriteit en fraude	23
4.8	Grote projecten	23
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Infrastructuur en Waterstaat (XII)	25
Bijlage 2	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij het Infrastructuurfonds (A)	29
Bijlage 3	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij het Deltafonds (J)	33
Bijlage 4	Onderzoeksverantwoording	37

1 Hoofdboodschap 2021

1.1 Goedkeurende controleverklaringen, beheer en beheersing inkopen en verplichtingen blijven de belangrijkste onderwerpen

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen 2021 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Infrastructuurfonds (A) en het Deltafonds (J). Er zijn twee overschrijdingen van de rapporteringstoleranties geconstateerd. Naast ons beeld over de verantwoording van de ‘geldstromen’ hebben wij vanuit onze werkzaamheden ook een beeld over het beheer in 2021.

1.1.1 *Financieel beheer: Beeld in lijn met 2020, verbeterplannen opgesteld*

In 2020 was sprake van een toename in de impact van de bevindingen inzake het financieel beheer. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft in de loop van het jaar 2021 daarom twaalf verbeterplannen opgesteld en in uitvoering genomen, waarvan de resultaten uiteindelijk moeten leiden tot een verbetering van het financieel beheer.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat centrale monitoring en bijsturing moet plaatsvinden door de concerndirectie Financieel Economische Zaken (FEZ) om de tijdige voortgang te monitoren en de realisatie en werking van de verbetermaatregelen te blijven vaststellen.

De verbeterplannen hebben een meerjarige doorlooptijd. De resultaten hiervan zullen vanaf 2022 zichtbaar moeten gaan worden. 2021 was het jaar van de planvorming qua verbeterplannen. Dit betekent dat de uitkomsten inzake het financieel beheer over 2021 nog grotendeels gelijk zijn gebleven aan 2020. Wel is de bevinding ten aanzien van het voorschottenbeheer opgelost en zijn de bevindingen betreffende het verplichtingenbeheer en de informatiebeveiliging afgeschaald. Daarentegen is voor het subsidiebeheer een nieuwe lichte bevinding opgenomen die betrekking heeft op het niet toepassen van sanctiebeleid bij subsidievestigingen. Het inkoopbeheer is gehandhaafd als ernstige bevinding. Beheer en beheersing van de inkopen en de openstaande verplichtingen gedurende de looptijd blijven de belangrijkste aandachtspunten. In het verplichtingenbeheer bij de bestuurskern zijn de eerste verbeteringen in de praktijk te herkennen.

1.1.2 *Gevolgen COVID-19; door IenW veel werk verzet voor testen van reizigers*

Vanaf maart 2020 wordt de maatschappij getekend door de coronacrisis, met forse gevolgen voor de begroting. Om de gevolgen van de coronacrisis te beperken heeft het kabinet omvangrijke nood- en steunmaatregelen genomen. Deze maatregelen hebben een belangrijke impact op de financiën en bedrijfsvoering van de Rijksoverheid. In dit onderdeel gaan we in op de belangrijkste gevolgen die de coronamaatregelen hebben voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Vaststelling en afrekening van de beschikbaarheidsvergoeding voor het Openbaar Vervoer heeft in 2021 niet kunnen plaatsvinden, omdat de rapportage van de accountant van de Nederlandse Spoorwegen (NS) niet voldeed aan het gehele controleprotocol. De afrekening is daarom doorgeschoven naar 2022.

In de periode juli tot en met september 2021 is IenW onder hoge politieke en tijdsdruk verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van het gratis covid-testen voor reizigers. In dit ingewikkelde en turbulente traject is voor de rechtmatige totstandkoming van de contracten met de testaanbieders gebruik gemaakt van een open house constructie. Ook is binnen IenW een controleprotocol ontworpen voor de betaling van de facturen. Er is veel werk verzet maar het was niet mogelijk alle risico's uit te sluiten en de kamer is hierover bij aanvang van het traject geïnformeerd. Tijdens het traject hebben zich omstandigheden voorgedaan die niet waren voorzien waardoor fouten en onzekerheden zijn blijven bestaan in de betaalde bedragen. IenW heeft hiervoor in haar bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag een toelichting opgenomen.

1.2 Doel en doelgroepen

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

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld:

- de uitkomsten van het onderzoek van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 3);
- de overige onderwerpen (hoofdstuk 4);
- de controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Infrastructuur en Waterstaat (XII) (bijlage 1);
- de controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij het Infrastructuurfonds (A) (bijlage 2);
- de controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij het Deltafonds (J) (bijlage 3);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 4).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Goedkeurende controleverklaringen

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij de jaarverslagen 2021 van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Infrastructuurfonds (A) en het Deltafonds (J). Dat houdt in dat de in deze jaarverslagen opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

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

Omvang financiële stromen

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021			2020		
	lenW	IF	DF	lenW	IF	DF
Aangegane verplichtingen	12.338	7.221	1.479	9.911	6.470	1.005
Gerealiseerde uitgaven	11.761	6.924	1.137	9.461	6.371	1.079
Gerealiseerde ontvangsten	35	7.165	1.423	29	6.092	1.074
Afgerekende voorschotten	2.597	2.565	71	298	2.160	250
Totaal baten agentschap RWS	3.357	n.v.t.	n.v.t.	2.976	n.v.t.	n.v.t.
Totaal baten agentschap ILT	195	n.v.t.	n.v.t.	175	n.v.t.	n.v.t.
Totaal baten agentschap KNMI	96	n.v.t.	n.v.t.	88	n.v.t.	n.v.t.

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 saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard.

Tijdens onze controle hebben wij vanwege COVID-19 noodgedwongen meer werkzaamheden op afstand uitgevoerd. Deze manier van werken heeft het moeilijker voor ons gemaakt om bepaalde waarnemingen te doen. Bij het plannen van onze werkzaamheden hebben wij aandacht besteed aan de risico's hiervan en hebben waar nodig aanvullende werkzaamheden gepland en uitgevoerd. Wij zijn dan ook van mening dat de verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

2.2 Overschrijding van rapporteringstoleranties

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

Op artikel 14 (HXII) is sprake van overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de verplichtingen vanwege het te laat melden aan de Staten-Generaal van aangegeven garantieverplichtingen (afwijking van artikel 2.27 van de Comptabiliteitswet (CW)).

Op artikel 97 (HXII) is sprake van een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de uitgaven als gevolg van het niet vragen van een bankgarantie bij verstrekte voorschotten, zoals voorgeschreven in de Regeling financieel beheer van het Rijk.

In vergelijking met 2020 is sprake van minder overschrijdingen van de toleranties.

2.3

Geen materiële bevindingen bij totstandkoming niet-financiële informatie

Als onderdeel van de wettelijke taak hebben wij onderzoek uitgevoerd naar de betrouwbare totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie en of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen materiële bevindingen. Wel stellen wij vast dat er in de decentrale dossiers sprake is van onvoldoende vastlegging, en controle op de juistheid en betrouwbaarheid, van de brongegevens van de niet-financiële informatie. Tevens stellen wij vast dat in de verschillende lagen van control sprake is van een beperkt aantal vaste betrokkenen en capaciteit. Daardoor is er weinig ruimte voor doorontwikkeling en borging van continuïteit bij de totstandkoming van het jaarverslag.

3 Marginale verbetering financieel beheer

3.1 Verbeterplannen opgesteld

In 2021 heeft IenW naar aanleiding van de bevindingen van ons en de Algemene Rekenkamer over de afgelopen jaren verbeterplannen opgesteld. Deze verbeterplannen zijn gedurende 2021 opgesteld en in uitvoering genomen maar hebben een meerjarig karakter voordat de effecten in de gehele breedte zullen worden bereikt. De eerste concrete effecten van de genomen maatregelen zullen vanaf 2022 zichtbaar moeten gaan worden in het beheer. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de plan-do-check-act (PDCA) cyclus nog niet sluitend is. Centrale monitoring van de voortgang door de concerndirectie FEZ in de Check en Act onderdelen van de PDCA cyclus is daarbij cruciaal om de voortgang te monitoren, er een appreciatie bij te hebben en de realisatie en continue werking van de verbetermaatregelen te blijven vaststellen. Hiermee kan de concerndirectie FEZ de fase van planvorming omzetten in regie op het verder brengen van de verbeteringen. Wij zien veel aandacht van het management voor de verbeterplannen. De verbeterplannen zijn geen doel op zich maar opgesteld om te leiden tot een noodzakelijke impuls van de kwaliteit van het beheer. In 2021 is de noodzakelijke migratie naar SAP S/4HANA uitgevoerd. Hierbij is ervoor gekozen om de bestaande situatie te migreren waardoor de verbeteringen in bedrijfsvoering en ondersteuning nog moeten worden opgepakt.

Ten aanzien van inkopen zien wij bij de Bestuurskern (BSK) en Rijkswaterstaat (RWS) te veel bevindingen op het gebied van aanbesteding, vastlegging in de administratie en het beheer met behulp van bijvoorbeeld een contractenregister en analyse van de uitnutting van raamovereenkomsten. De bevinding voor het inkoopbeheer blijft daarmee ernstig.

In het beheer van de openstaande verplichtingen zijn voorzichtige resultaten bereikt. De bevinding kwalificeren wij nu op gemiddeld vanwege de complexiteit, de omvang van de openstaande verplichtingen in het jaarverslag en het meerjarig belang.

Voor de overige bevindingen verwijzen wij naar de tekst in de betreffende paragrafen.

Over het jaar 2021 leiden onze bevindingen tot de volgende tabel:

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Verbetering voorschottenbeheer zet door, bevinding opgelost	BSK	■	●	●	✓
Inkoopbeheer bij BSK en RWS blijft onvoldoende	IenW	■	■	▲	▲
Verplichtingenbeheer: eerste positieve signalen, maar verdere verbetering is vereist	BSK		●	▲	■
Voorzichtige groei in risicomanagement bij Informatiebeveiliging. Centrale sturing nog beperkt mogelijk	IenW	●	■	■	●
Kwaliteit prestatieverklaringen licht verbeterd	IenW	■	●	●	●
Vertraging in de naleving AVG	IenW	●	●	●	●
Hiaten in naleving sanctiebeleid bij subsidievaststellingen	BSK	●			●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

3.2 Verbetering voorschottenbeheer zet door, bevinding opgelost

In 2020 was sprake van een lichte bevinding in het voorschottenbeheer. Er is toen wel gemeld dat verbeteringen in gang waren gezet. De tijdige verrekening van voorschotten Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en actualisatie van de interne processen op specifieke uitkeringen (welke in 2022 nog formeel moet worden bekrachtigd) hebben in 2021 plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat deze bevinding nu wordt beschouwd als voldoende opgelost.

3.3 Inkoopbeheer blijft onvoldoende

Het inkoopbeheer is voor de Bestuurskern (BSK) en Rijkswaterstaat (RWS) een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de primaire taken en goede bedrijfsvoering. Het afwijken van procedures leidt tot risico's op verminderde doelmatigheid, verstoring van de activiteiten en het mogelijk achteraf niet op transparante wijze kunnen verantwoorden. Vanwege het ontbreken van concrete verbeteringen in het inkoopbeheer over 2021 blijft dit een ernstige bevinding.

Uit onze werkzaamheden 2021 is gebleken dat onze bevindingen over de tekortkomingen in het inkoopbeheer nog steeds actueel zijn. Het aantal bevindingen is nog altijd te hoog en financieel omvangrijk. Het betreft voor zowel BSK als RWS met name het niet naleven van aanbestedingswet- en regelgeving (waaronder ook nauwlettend monitoren van publicatietermijnen), ontoereikende dossiervorming waardoor de rechtmatigheid niet is vast te stellen, afwijken van de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden en onjuiste of niet tijdige vastlegging van verplichtingen in de administratie. Daarnaast is specifiek voor RWS sprake van het niet naleven van aanwijzingen van bedrijfsjuristen in het interne mandaatadvies van een opdracht. Bij betreffende opdracht is gebleken dat het onderliggende dossier onvoldoende inzicht gaf in de opbouw van de verplichting en de naleving van de aanbestedingsregels. Tevens was dit dossier niet op Tendered gepubliceerd, terwijl dit wel had gemoeten.

In 2021 is gebleken dat de aanbestedingstrajecten voor drie van de vier nieuwe raamovereenkomsten voor de categorie inhuur professionals zijn vertraagd. Rijksbreed moet daardoor langer gebruik worden gemaakt van de bestaande overbruggingsovereenkomsten die onrechtmatig zijn. Dit was echter gegeven de omstandigheden de meest zorgvuldige en beheersbare manier om invulling te geven aan het rijksbrede categoriemanagement.

De verbeterplannen inkoop van RWS en de Directie Uitvoering en Decentraal Advies en Control (UDAC) gaan uit van een doorlooptijd van 3 jaar voor het bereiken van een effectieve werking van de verbetermaatregelen op inkoopgebied. RWS heeft op basis van de verbeterplannen enkele voorwaardelijke stappen gezet door het uitvoeren van oorzakenanalyses en het inzetten van een cultuurverandering in verschillende lagen van de organisatie. Bij BSK is een uitgebreide oorzakenanalyse uitgevoerd door een extern bureau, zodat er een goede richting kan worden gegeven aan de verbeteringen.

Wij adviseren de verbeterplannen voortvarend te realiseren, en optimaal gebruik te maken van inkoopmonitoring, een contractenregister en een spendanalyse teneinde op basis daarvan tijdig te kunnen bijsturen. Wij adviseren verder de vorig jaar beschreven waarborgen in het inkoopproces te versterken. Dit zijn de inkoper, het inkoopdossier en de interne kwaliteitsbeheersing. Wij signaleren dat er sprake is van hoge werkdruk en sterke focus vanuit het primaire proces dat druk zet op de inkoper en naleving van de procedures. Ook is de dossiervorming niet altijd toereikend. Tevens pleiten wij er voor om afwijkingen van de regelgeving of afwijking van mandaatadviezen op te nemen in de dossiers. Dit zorgt voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen inkopers die de naleving van de regels bewaken en het verantwoordelijk management dat beslist wanneer een afwijking van de regels noodzakelijk is. Het voorkomt tevens dat niet bevoegde ambtenaren dergelijke keuzes maken, buiten het zicht om van het verantwoordelijk management.

Monitoring maximale hoeveelheid en waarde van raamovereenkomsten

In het auditrapport over 2019 hebben wij gerapporteerd over een (rijksbreed) juridisch advies dat is opgesteld naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie over het gebruik van raamovereenkomsten. Een belangrijk aspect daarin was dat bij het bereiken van de overeengekomen maximale hoeveelheid of waarde van de raamovereenkomst, hieronder geen nieuwe opdrachten meer mogen worden verstrekt. Eveneens dient de looptijd te zijn vermeld en gemaximeerd op –in beginsel- 4 jaar.

Uit hoofde van rijksbreed categoriemanagement alsmede voor de eigen raamovereenkomsten is het voor IenW van belang dat actief contractmanagement wordt gevoerd op de (eigen en rijksbrede) raamovereenkomsten om zo de afname in hoeveelheid en waarde onder de raamovereenkomst te bewaken. Een belangrijke beheersmaatregel hiervoor is een actuele analyse van de uitnutting van de raamovereenkomsten, zodat minder zwaar hoeft te worden gesteund op leveranciersinformatie.

Te laat vastgelegd langdurig energiecontract RWS

RWS heeft begin 2020 een energiecontract getekend met een geschat bedrag van € 469 miljoen over de looptijd. Deze verplichting diende te worden opgenomen in het jaarverslag 2020 van RWS teneinde de gebruikers, waaronder IenW en het ministerie van Financiën, inzicht te geven in de aangegane verplichting, maar dit is over het hoofd gezien. RWS heeft de verplichting alsnog in de verantwoording van 2021 gecorrigeerd en toegelicht in haar bedrijfsvoeringsparagraaf. Daarnaast heeft RWS het voorval op directieniveau besproken met het oog op een getrouwe verantwoording. Bovendien is dit van groot belang voor de betrouwbaarheid van de jaarlijks door RWS te verstrekken bevestiging dat alle transacties zijn opgenomen in de verantwoording. Wij adviseren een digitaal systeem (contractenregister) te implementeren waarmee alle contracten goed en tijdig geadmineistreerd en beheerd kunnen worden.

3.4

Verplichtingenbeheer: eerste positieve signalen, maar verdere verbetering is vereist

Met de openstaande verplichtingen in de saldibalansen presenteert lenW aan de Kamer de in totaal nog te betalen bedragen op lopende contracten van circa € 25 miljard. In 2019 en 2020 rapporteerden wij over de ontoereikende onderbouwing en bewaking van de openstaande verplichtingenstanden bij BSK, wat leidde tot een ernstige bevinding.

De eerste positieve signalen zijn bijvoorbeeld een verbeterd overzicht uit de administratie, het bijwerken van de omvang van enkele oude grote individuele verplichtingen en het beter werken volgens de interne procedures. Wij constateren echter uit onze werkzaamheden dat diverse omvangrijke verplichtingen met aanzienlijke vertraging in de administratie worden vastgelegd of voor een onjuist bedrag, waardoor het adequate beheer hiervan niet tijdig mogelijk is. Financiën en Inkoop van UDAC heeft hier in het tweede halfjaar hard aan getrokken. Op basis van de eerste positieve ontwikkelingen is onze bevinding afgeschaald naar gemiddeld, waarbij wij wel opmerken dat er in 2022 nog een flinke verbetering noodzakelijk is. Wij adviseren het structureel sturen en monitoren op de juistheid en volledigheid van de verplichtingenstanden (en in rechte afdwingbaarheid) en het op basis hiervan doorvoeren van correcties.

Afwijking tussen verplichtingenadministratie en financiële administratie gecorrigeerd

lenW corrigeert de permanente verschillen in de saldibalans met terugwerkende kracht per januari 2021. De door ons vorig jaar gerapporteerde afwijkingen tussen beide administraties (voor HXII circa € 115 miljoen en voor IF circa € 230 miljoen) waren in het verleden ontstaan als gevolg van de keuze om per jaarlaag de verplichtingenstanden te rapporteren en niet op individueel verplichtingenniveau. Dit heeft het beeld lange tijd vertroebeld en het in het volgende punt genoemde verbeterde inzicht, moet hieraan een einde gaan maken.

Betrouwbaarheid overzicht uit de verplichtingenadministratie verbeterd

In 2021 heeft lenW voor het eerst het functioneel en technisch ontwerp van de verplichtingenadministratie (BBV30E) opgeleverd die inzicht geeft in de juiste en volledige totstandkoming hiervan op basis van de in SAP opgenomen verplichtingen. Hiermee wordt een feitelijke stap gemaakt in het beheer van de verplichtingen. Wij adviseren in 2022 tussentijds deze overzichten van openstaande verplichtingen aan te sluiten in totalen en op individueel niveau af te stemmen met de directies waar de verplichtingen lopen. Daarmee wordt invulling gegeven aan daadwerkelijk beheer gedurende het hele jaar.

Follow-up van de bevindingen ultimo 2020 nog deels onderhanden

lenW heeft in 2020 met een 'crash actie' omvangrijke verplichtingen onderzocht en geconstateerd dat circa 50 verplichtingen moeten worden gecorrigeerd. Circa 15% van deze dossiers is in 2021 nog niet toereikend onderbouwd en moesten worden gecorrigeerd.

Overige signalen verplichtingenbeheer

Uit onze controlewerkzaamheden blijken de volgende bevindingen over het verplichtingenbeheer:

- meerdere aangegane contracten bij BSK en RWS uit 2020 zijn pas in 2021 vastgelegd;
- meerdere verplichtingen zijn verkeerd gerubriceerd of zijn vastgelegd voor een onjuist bedrag;
- voor opdrachten die onder mandaat van de minister van lenW via RVO, BSV en vergelijkbare constructies in de markt worden gezet moet in 2022 een balans worden gezocht tussen prudent administratief beheer (qua omvang, beheerlast en budgetallocatie) en de juridische afdwingbaarheid van de programma's. Voor 2021 zijn enkele financieel omvangrijke correcties doorgevoerd in de verantwoording omdat die te vroeg waren vastgelegd;
- het administratief beheer van de verplichtingen in de boekhouding is afhankelijk van tijdige informatie van partners in de keten en deze bewustwording is mede van invloed op de daadwerkelijke effecten van het verbeterplan.

3.5 Voorzichtige groei in risicomanagement bij informatiebeveiliging. Centrale sturing nog beperkt mogelijk

Alle organisaties binnen de Rijksoverheid moeten voldoen aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR). In het VIR zijn eisen voor de beheersing van informatiebeveiliging beschreven, zoals het uitvoeren van risicoanalyses op informatiesystemen. De afgelopen jaren hebben wij rijksbrede onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van informatiebeveiliging op centraal niveau. Sinds het onderzoek van 2017 is de volwassenheid van de ministeries op het gebied van informatiebeveiliging geïntroduceerd aan de hand van de thema's governance, organisatie, incidentmanagement en risicomanagement. In 2021 hebben wij hieraan een vervolg gegeven door het thema risicomanagement te onderzoeken, de key-elementen van de overige thema's en de opvolging van de aanbevelingen uit 2020.

Hoewel de volwassenheid op het gebied van informatiebeveiliging bij lenW nog niet het gewenste niveau heeft, constateren wij een voorzichtige groei met betrekking tot het uitwerken van het nieuwe risicomanagementbeleid. Met de nieuwe governancestructuur is de Chief Information Security Officer (CISO)-rol binnen lenW formeel ingevuld. Tevens is een CISO-overleg ingericht en worden risicogesprekken met dienstonderdelen gevoerd. Daarom passen wij de wegging van onze bevinding aan van gemiddeld naar licht. Daarbij roepen wij op om te blijven werken aan het wegnemen van de resterende kwetsbaarheden.

Op centraal niveau is er geen gestructureerd overzicht van risico's en restrisico's met betrekking tot kritieke systemen. Daardoor kan er beperkt centraal worden gestuurd op verbeterplannen, oplostermijnen en risicoacceptatie.

Uit de monitoring door lenW blijkt dat slechts voor een klein gedeelte van de kritieke systemen een quickscan of risicoanalyse is uitgevoerd. Uit het daarvan aanwezige overzicht blijkt niet of beveiligingsonderzoeken, zoals audits en pentesten zijn uitgevoerd.

Om de centrale informatiebeveiliging bij lenW verder te versterken, adviseren wij:

- werk het risicoanalyseproces verder uit op basis van het risicomanagementbeleid. Besteed hierbij ook aandacht aan duidelijke criteria voor het uitvoeren van risicoanalyses;
- herzie het overzicht kritieke systemen om dit als stuurmiddel te kunnen gebruiken en neem uitgevoerde risicoanalyses, audits, penetratietesten en verloopdatum hierin op.

3.6 Kwaliteit prestatieverklaringen licht verbeterd

Prestatieverklaring inkopen

De uitkomsten van onze controles op de prestatieverklaringen bij inkoop laten ten opzichte van vorig jaar een goede verbetering zien. De opzet van de prestatieverklaringen was de laatste jaren al op niveau en in 2021 is ook de onderbouwing van de prestatieverklaringen verbeterd. Hierdoor was sprake van minder fouten en onzekerheden, waardoor hieruit geen overschrijdingen van de artikeltolerantie zijn voortgekomen (in 2020 driemaal).

Infraspeed (IF); nieuwe contractafspraken in de maak

Infraspeed verzorgt het beheer en onderhoud aan de Hogesnelheidslijn Zuid (HSL-Zuid).

De betalingen door lenW betreffen in beginsel de performance fee en de aanpassingen hierop als gevolg van rente- en belastingwijzigingen. Het contractmanagement van de HSL-Zuid is grotendeels, bij volmacht namens lenW, bij ProRail belegd. Indien noodzakelijk verstrekt ProRail, bij volmacht, aanvullende opdrachten aan Infraspeed voor benodigde bijkomende werkzaamheden aan de HSL-Zuid. lenW betaalt deze opdrachten na een akkoord vanuit ProRail.

Vorig jaar is geconstateerd dat de huidige werkwijze ten aanzien van de aanvullende opdrachten leidt tot een onzekerheid in de rechtmatigheid van de betalingen door lenW. Momenteel worden nieuwe contractafspraken gemaakt, waarbij lenW aan ProRail zal betalen en ProRail zelf de facturen van Infraspeed gaat betalen, om volledig navolgbare betalingen te waarborgen. De verwachting is dat deze afspraken met ingang van 1 juli 2022 van kracht gaan worden. Daarnaast worden er nu nadere afspraken gemaakt over de werkzaamheden die ProRail moet doen voordat een prestatieverklaring wordt gegeven. Dit houdt in dat de betalingen aan Infraspeed door lenW in 2021 momenteel nog een onzekerheid in de rechtmatigheid met zich meebrengen van circa € 15 miljoen.

Prestatieverklaringen testen voor reizen complex

lenW heeft voor de controle van de door de testaanbieders ingediende facturen van de door hen afgenomen testen een controleprotocol opgesteld en een apart controleteam opgericht. Een belangrijk aspect bij de controle is de aantoonbaarheid van de tijdige terugkoppeling van de testuitslagen. In 2021 is door lenW circa € 98 miljoen van de € 130 miljoen betaald aan de testaanbieders. Door de beperkingen van de AVG was het niet mogelijk om bij de controle gebruik te maken van de, in de opgezette procedure, gewenste formulieren. Gegeven deze beperking, de snelheid waarmee het traject testen voor reizen moest worden opgezet en administratief ingericht en rekening houdend met een bepaalde mate van efficiency was het voor lenW niet mogelijk om in 2021 een sluitende controle naar de rechtmatigheid van de gefactureerde aantallen in te richten. Er is veel werk verzet om aanvullende controles uit te voeren om zekerheid te krijgen dat daadwerkelijk is uitgevoerd wat door de testaanbieders werd gefactureerd. Hiermee kon echter niet worden voorkomen dat er sprake is van een bepaalde mate van onzekerheid (interne inschatting € 24 miljoen) in de rechtmatigheid van de in 2021 aan de testaanbieders verrichte factuurbetalingen (€ 98 miljoen). lenW is hierbij nog in afwachting van de uitkomsten van de nadere onderzoeken naar deze onzekerheden bij een aantal van de testaanbieders

Voor de factuurafhandeling van deze complexe en financieel omvangrijke opdracht is gebruik gemaakt van de administratieve mogelijkheden analoog aan het light proces. Hierdoor hebben niet alle administratieve beheersaspecten bij het betalen de gewenste aandacht gekregen. Aan een aantal testaanbieders zijn vooruitbetalingen dan wel voorschotten betaald. De mogelijkheid van voorschotbetalingen was echter niet in het contract opgenomen. De betalingen waren in eerste instantie niet als zodanig geregistreerd in de voorschottenadministratie maar dit is inmiddels gecorrigeerd. Bij de gedane voorschotbetalingen zijn voor een bedrag van circa € 31 miljoen abusievelijk geen bankgaranties gevraagd waardoor niet is voldaan aan de Regeling financieel beheer rijk (art 13 lid 4).

Vanwege de onvoorziene omstandigheden bij de facturen van Testen voor Reizen zijn fouten en onzekerheden blijven bestaan in de betaalde bedragen. lenW heeft hieromtrent in haar bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag een toelichting opgenomen. Door uitloop van de factuurafhandeling naar 2022 zal ook komend jaar nog sprake zijn van enige resterende onzekerheid in de rechtmatigheid.

3.7 Vertraging in de naleving AVG

Belangrijke onderdelen van het privacy risicomanagement zijn het register van verwerkingsactiviteiten en het faciliteren van burgers bij het uitoefenen van het recht op inzage en rectificatie (rechten van betrokkenen). Vanwege vertraging bij RWS en ILT in het doorvoeren van verbeteringen op deze aspecten loopt lenW een risico in de naleving en derhalve handhaven wij een lichte bevinding voor dit onderwerp over het verantwoordingsjaar 2021.

De beide agentschappen hebben begin 2021 een plan van aanpak opgesteld voor de implementatie van de restopgave inzake de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Sturing en monitoring over de voortgang vindt vanaf 2020 plaats aan de hand van kwartaalrapportages. Beide organisatie hebben in juli 2021 in hun eindrapportage aangegeven de restopgave te hebben gerealiseerd. In opdracht van de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van lenW heeft een extern bureau dit gecontroleerd. De belangrijkste bevindingen zijn:

- RWS legt de verwerkingen van persoonsgegevens in eerste instantie vast in een eigen RWS-register. Periodiek wordt het door lenW gebruikte Rijksregister geactualiseerd. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen beide registers. Privacy impact analyses, het advies van de FG en verwerkersovereenkomsten worden niet opgenomen in het Rijksregister. Daarnaast zijn nog niet alle opgenomen verwerkingen getoetst op grondslag en doelbinding. Het is van belang dat het register juist en volledig is gevuld en toegankelijk is voor de FG. Het inzageproces bij RWS is goed ingeregeld maar nog voornamelijk handwerk;
- ILT is bezig de procedures en werkprocessen uit te schrijven en te formaliseren. Hiervoor is een plan van aanpak vastgesteld. ILT moet nog een flinke stap maken om het register van verwerkingen op orde te krijgen en alle verwerkingen te toetsen op grondslag en doelbinding.
- beide agentschappen hebben inspanningen geleverd maar de restopgave AVG is ultimo 2021 nog niet geheel opgelost.

Het onderzoek is afgerond en het rapport is definitief gemaakt. RWS wil over nadere toepassing van de uitkomsten nog in gesprek met de FG en de onderzoekers.

Wij adviseren het verwerkingenregister aantoonbaar op orde te brengen en maatregelen te treffen om dit actueel te houden.

3.8 Hiaten in naleving sanctiebeleid bij subsidievaststellingen

Geen zichtbare invulling sanctiebeleid subsidies BSK

Bij een drietal subsidievaststellingen hebben wij geconstateerd dat de controleverklaringen niet conform controleprotocollen zijn (geen oordeel over de rechtmatigheid) of dat er geen subsidieverantwoording is ingediend door de subsidieontvanger. Het ministerie van IenW heeft bij deze vaststellingen geen zichtbare invulling gegeven aan het sanctiebeleid zoals een vermindering van de subsidie of terugvordering van de subsidie. In beleidsmemo's zijn de subsidies goedgekeurd maar geen uiteenzettingen en/of motivaties opgenomen over onrechtmatigheden of impact.

Wij adviseren om een proces in te richten en toe te passen zodat het ministerie transparant is in haar afwegingen over hoe omgegaan is met de ontoereikende controleverklaringen. Daarnaast adviseren wij om de scope en inhoud van de controleverklaringen specifiek te toetsen zodat een goede beoordeling en vastlegging van onrechtmatigheden door UDAC gewaarborgd kan worden en kan dienen als input voor de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Uitwerken sanctiebeleid voor vaststellen aanlegprojecten ProRail (IF)

IenW betaalt op basis van verleende subsidies periodiek voorschotten aan ProRail. Na afloop van het jaar ontvangt IenW de verantwoordingen met de bijbehorende controleverklaringen op projectniveau van ProRail. Dit gaat jaarlijks om 80 tot 100 rapportages. Jaarlijks zijn er controleverklaringen die niet goedkeurend zijn. Bij de vaststelling van de subsidie en de afwikkeling van de voorschotten past IenW geen sanctiebeleid toe. Waar de niet goedkeurende controleverklaringen impact hebben op de gesubsidieerde uitgaven, worden deze door IenW niet als fout meegenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Wij adviseren deze posten mee te nemen als input voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. Door ons zijn deze nu als fout meegenomen in de stroom afgerekende voorschotten. Wij adviseren daarnaast een sanctiebeleid uit te werken hoe IenW omgaat met niet goedkeurende controleverklaringen bij verantwoordingen, dit beleid af te stemmen met ProRail en toe te passen bij de afwikkeling.

Beheer, Onderhoud en Vervanging via ProRail: Afspraken inzake controle rechtmatigheid moeten worden geconcretiseerd

ProRail ontvangt een omvangrijke subsidie voor het beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van het spoor netwerk.

Jaarlijks dient ProRail een verantwoording in, voorzien van een controleverklaring waarbij de accountant zich baseert op een controleprotocol uit 2016 dat is voorgeschreven door IenW. In dit protocol is onder meer opgenomen dat ProRail zich dient te houden aan de vigerende wet- en regelgeving inzake aanbestedingen. Omdat ProRail in 2016 diverse niet correcte aanbestede onderhoudscontracten had lopen en om een zuiver beeld te krijgen van de naleving van de nieuwe afspraken is een ingroEIFase in het protocol opgenomen tot en met 2019. Met deze ingroEIFase wordt bedoeld dat onrechtmatige uitgaven op oude contracten niet meegenomen hoefden te worden in de verantwoording van ProRail. Nieuwe contracten vanaf 2016 moeten wel worden gesloten in overeenstemming met wet en regelgeving.

Wij stellen vast dat in 2021 ten behoeve van de afrekening 2020 de gemaakte afspraken voor de ingroEIFase nog steeds zijn toegepast. Er is nog steeds sprake van een, weliswaar aflopend, fors bedrag (€ 210 miljoen) aan onrechtmatige uitgaven als gevolg van niet correcte aanbestedingen door ProRail. Daarnaast hebben wij vastgesteld dat de accountant de bevindingen met betrekking tot de aanbestedingen van 'BOV' anders evalueert dan die van 'aanleg'.

Wij adviseren IenW om met ProRail verdere afspraken te maken om de naleving van de aanbestedingswet te borgen, en op basis hiervan het controleprotocol met betrekking tot de BOV te herzien en hiermee niet te wachten tot omzetting van ProRail naar ZBO zoals eerder het plan was.

Afrekening HRN onderhanden; mogelijk effect op andere projecten

Voor de afrekening van de Hoofdrailnet-concessie (HRN) van de NS is een controleverklaring zonder rechtmatigheidsuitspraak ontvangen.

Andere projecten (zoals een onderdeel van ERTMS) steunen op werkzaamheden die worden verricht bij de HRN controleverklaring. Voor het gedeelte dat valt onder ERTMS is afgerekend alsof de verklaring wel volledig was. Wij adviseren de impact hiervan in kaart te brengen en eventuele bevindingen juist te verwerken.

4 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteren wij belangrijke bevindingen die niet hebben geleid tot een wijziging voor het financieel beheer.

4.1 COVID-19 gerelateerde gelden

In de begroting 2021 van lenW is een aantal specifiek geormerkte maatregelen opgenomen om de coronacrisis het hoofd te bieden. Onze belangrijkste bevindingen ten aanzien van de COVID-19 gerelateerde gelden betreffen:

Covid-testen reizigers: contractvorming ondanks hoge tijdsdruk rechtmatig

In de periode juli tot en met september is lenW onder hoge politieke- en tijdsdruk verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van het gratis Testen voor Reizen. lenW heeft hierbij veel werk verzet en voor de contracten met de testaanbieders gebruik gemaakt van een open house procedure. lenW heeft voldoende onderbouwd dat deze constructie voldoet aan de daaraan te stellen wettelijke uitgangspunten.

Wij zien dat lenW heeft nagestreefd om zo goed mogelijk invulling te geven aan deze belangrijke en politiek gevoelige opdracht en kunnen ons vinden in de door lenW opgestelde onderbouwing van de rechtmatigheid van dit aanbestedingstraject.

Door de impact van de bijzondere omstandigheden resteren er wel fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven aan de testaanbieders, welke wij hebben vermeld in paragraaf 3.6.

Vaststelling beschikbaarheidsvergoeding OV-sector schuift door naar 2022

In 2021 heeft lenW vastgesteld dat de accountant van de NS, in afwijking van het voorgeschreven controleprotocol, geen oordeel over de rechtmatige besteding van de middelen heeft opgenomen in de afgegeven controleverklaringen. Hierdoor is onder meer de vaststelling van de Beschikbaarheidsvergoeding OV over het jaar 2020 vertraagd. lenW heeft de NS verzocht om in overleg met haar accountant alsnog de ontbrekende oordelen aan te leveren. Als gevolg hiervan heeft de vaststelling en afrekening niet meer in 2021 kunnen plaatsvinden en schuift door naar 2022.

Begrotingsbijdrage CBR te laat vastgelegd

Het tijdelijk stilleggen van de dienstverlening in 2020 en 2021 vanwege COVID-19 heeft grote financiële gevolgen gehad voor het CBR, als gevolg waarvan de vermogenspositie is verslechterd. Om het eigen vermogen aan te vullen is door lenW in 2021 een bedrag van € 28,5 miljoen betaald aan het CBR. De beslissing hiertoe is genomen in 2020 maar de begrotingsbijdrage is verwerkt in 2021. Dit is niet in lijn met de Comptabiliteitswet (artikel 2.14). Hierin is aangegeven dat de datum waarop de verplichting ten opzichte van een derde of een ander dienstonderdeel controleerbaar vastligt, bepalend is voor het begrotingsjaar ten laste waarvan de aangegane of ontstane financiële verplichting wordt gebracht. Tevens gaat dit voorbij aan het budgetrecht van de 1e en 2e kamer.

4.2 Doorontwikkeling ICT ter ondersteuning van generieke lenW processen vraagt aandacht

Het programma ter verbetering van de generieke processen binnen lenW is in 2021 tijdelijk stilgelegd. Mede op advies van het Adviescollege ICT-toetsing (voorheen het BIT) heeft lenW besloten eerst een betere onderbouwing van de daarbij benodigde ICT faciliteiten op te stellen. lenW wordt daardoor geconfronteerd met de beperkingen van de huidige SAP-inrichting zoals onder andere blijkt uit de inspanningen die nodig zijn voor een betrouwbaar overzicht van de nog openstaande verplichtingen.

De SAP-inrichting is ondanks de migratie in 2021 van SAP R/3ECC naar SAP S/4HANA nog grotendeels gebaseerd op de inrichting van 2005. Tijdens deze migratie trad een stagnatie op, waardoor SAP enkele dagen niet beschikbaar was. Vastgesteld is dat deze stagnatie geen gevolgen heeft gehad voor de juistheid en volledigheid van de migratie. De gebruikersorganisaties (o.a. BZ en RWS) waren via de stuurgroep betrokken bij de migratie.

De voorbereidingen voor een nieuwe aanbesteding in 2022 van de housing en hosting van het SAP systeem zijn in 2021 van start gegaan. Wij bevelen aan om in het kader van de General IT Controls bij de technische migratie en de voorbereiding van de aanbesteding aandacht te besteden aan aspecten als *right to audit*, toegang tot security baselines en netwerkmonitoring. We hebben u hierover ook gerapporteerd bij onze eerdere onderzoeken naar de General IT Controls binnen SAP.

4.3 Niet tijdig melden van aangevane garantieverplichtingen

In 2020 was sprake van twee overschrijdingen van de rapporteringstoleranties als gevolg van het niet tijdig melden van aangevane garantieverplichtingen aan de Staten-Generaal in lijn met artikel 2.27CW. Ook in 2021 hebben wij vastgesteld dat meerdere garantieverplichtingen te laat zijn gemeld. Dit leidt voor artikel 14 en tot een overschrijding van de rapporteringstolerantie. De niet tijdige meldingen vonden plaats in januari 2021. Daarna is er, mede naar aanleiding van de bevindingen uit de controle 2020, meer aandacht voor geweest en zijn de meldingen in de loop van het jaar tijdig gedaan.

4.4 Risico's light proces bij de bestuurskern nog steeds actueel

Voor het light inkoopproces geldt dat de in 2020 gerapporteerde bevindingen en daarmee de risico's nog steeds actueel zijn. De eigen procedures voor het light proces worden momenteel nog onvoldoende nageleefd door IenW. Uit onze controles blijkt dat de dossiervorming veelvuldig nog ontoereikend is en dat door het knippen van opdrachten ten onrechte gebruik gemaakt wordt van het light proces. Het doorbreken van de voorgeschreven functiescheiding tussen de prestatieverklaarder en de budgethouder houdt het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik in stand. Om deze risico's te mitigeren adviseren wij beheersmaatregelen uit het Verbeterplan Light inkoopproces BSK voortvarend te implementeren.

4.5 Realisatiebeginsel en matchingprincipe omzetverantwoording RWS

Het ministerie van Financiën heeft een uitzondering op artikel 26 van de Regeling Agentschappen verleend voor de agentschappen van IenW. Voor verslaggevingsjaren tot en met 2022 kan de ontvangen 'bijdrage moeder' als omzet worden verantwoord zonder toepassing van het realisatiebeginsel en het matchingprincipe uit de gebruikelijke richtlijnen voor de jaarverslaggeving. IenW heeft ook voor 2023 een aanvraag ingediend voor de uitzondering teneinde meer tijd te hebben door de administratieve inbedding. RWS is tevens in overleg getreden met het ministerie van Financiën om te komen tot een structurele oplossing zodat volledig aan de wettelijke verslaggevingsvereisten kan worden voldaan. Wij adviseren om de voortgang van de oplossing en het verkrijgen van de vrijstelling goed te monitoren vanwege de complexiteit en tijdsduur om de wijzigingen door te kunnen voeren.

4.6 Control ILT

Na onze opmerking in het auditrapport van vorig jaar over de zwakke sturing en beheersing bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is afgelopen jaar aanvullende capaciteit ingehuurd en hebben wij ons tussentijds positief uitgesproken over de verbetering van de controlomgeving. Zowel op het gebied van het oplossen van enkele reeds jaren bekend zijnde knelpunten voor totstandkoming van de jaarrekening alsmede op het gebied van de voorbereiding van de op handen zijnde opheffing van de batenlasten verantwoording van het agentschap per 31 december 2021 hebben wij goede verbetering geconstateerd. De uitzondering die door het ministerie van Financiën is verleend voor het afzien van een controleverklaring bij de slotbalans, is daarvan een tastbaar resultaat.

Wij zagen echter in het financieel verantwoordingsproces over boekjaar 2021 een forse terugval in control. Dit kwam tot uiting in oplevering van een onvolledige verantwoording 2021, forse correcties en gebrekkige onderbouwing. Dit is niet conform de procedure departementale verantwoording van

lenW. Na de correcties is een afdoende laatste verantwoording opgesteld maar wij concluderen dat de sturing en beheersing van de administratieve processen bij ILT te zwak is om in control te zijn. Wij adviseren de concerndirectie FEZ van lenW nauwgezet te monitoren dat ILT, in het voor hun nieuwe verantwoordingsstelsel vanaf 2022, de control verbetert.

4.7 Aandacht voor integriteit en fraude

Op basis van een aanpassing in beroepsregels voor accountants rapporteren wij vanaf controlejaar 2021 in de controleverklaringen specifiek over onze werkzaamheden op het gebied van fraude. Niet in algemene bewoordingen, maar specifiek per klant, met aandacht voor de onderkende risico's, de uitgevoerde werkzaamheden en de uitkomsten van die werkzaamheden.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's zijn hierbij van groot belang, alsmede de monitoring van de interne beheersingssysteem en de uitkomsten daarvan. Op dit moment is binnen lenW nog geen specifieke risico-inschatting ten aanzien van frauderisico's aanwezig. Wij adviseren u om deze op te stellen, zodat de interne beheersingsmaatregelen concreet kunnen worden gelinkt aan bestaande risico's.

Daarnaast adviseren wij om alle signalen van fraude of integriteitsschendingen goed te blijven onderzoeken en in de organisatie een sociale veiligheid te laten bestaan die ruimte biedt voor tegenspraak.

4.8 Grote projecten

Over het jaar 2021 worden in het kader van de Regeling Grote Projecten separaat rapporten aan de Tweede Kamer uitgebracht bij de voortgangsrapportages van de projecten het Hoogwaterbeschermingsprogramma-2 (HWBP-2), European Rail Traffic Management System (ERTMS) en Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS).

Bijlagen

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Infrastructuur en Waterstaat (XII)

Aan: de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

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

De financiële overzichten bestaan uit:

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

De basis voor ons oordeel

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

Wij zijn onafhankelijk van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 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.

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

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

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

Wij hebben onze controlewerkzaamheden inzake frauderisico's bepaald in het kader van de controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel hierover.

Onderstaande informatie moet in dat kader worden gezien en niet als afzonderlijke oordelen of conclusies.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Als onderdeel van onze controle identificeren en schatten wij de risico's in op een afwijking van materieel belang in de financiële overzichten die het gevolg is van fraude. Onder fraude verstaan wij een opzettelijke handeling door een of meer leden van het management, met governance belaste personen, werknemers of derden, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen. Frauderisico's kunnen te maken hebben met het handelen van medewerkers van het ministerie, het handelen van derden (misbruik van wet- en regelgeving) of een combinatie van beide. Fraude kan daarbij voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa (waaronder door misbruik van wet- en regelgeving door derden). Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Wij constateren dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog niet beschikt over een specifieke frauderisicoanalyse.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Dit risico wordt gemitigeerd doordat voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van betalingen meerdere afdelingen en personen nodig zijn. Bij het testen van deze procedures zijn geen bevindingen naar voren gekomen. Daarnaast hebben wij werkzaamheden uitgevoerd om memoriaalboekingen met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen en zijn journal entry testing werkzaamheden uitgevoerd.
- Bij betalingen bestaat het risico op betalen naar 'eigen bankrekeningnummers'. Met data-analyse hebben wij getoetst dat bij het wijzigen van bankrekeningnummers altijd meerdere personen betrokken zijn geweest. Ook hebben wij de werking vastgesteld van de daarbij door IenW uitgevoerde controle op de juiste naam en bijbehorend bankrekeningnummer.
- Er zijn in 2021 omvangrijke bedragen aan Corona steun verstrekt, met name inzake de Beschikbaarheidsvergoeding OV en COVID-testen voor reizigers. Dit zijn trajecten die onder grote tijdsdruk en politieke druk moesten worden doorgevoerd. Wij hebben de werking van de procedures rond het aangaan van verplichtingen en het verrichten van de betalingen beoordeeld.
- Bij de baten-lastendiensten is er een risico op resultaatsturing. Daarom zijn onder andere werkzaamheden verricht op de schattingen en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de gevormde voorzieningen.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij onder andere de werking van de procedures rond de totstandkoming en het aangaan van de inkoopverplichtingen beoordeeld. Wij hebben tevens vastgesteld dat indien afwijking van de regelgeving nodig werd geoordeeld, dit wordt vastgelegd in een management besluit onrechtmatig die wordt voorgelegd aan de CDI.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

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

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

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

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

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat¹.

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

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

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

¹ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

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

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de financiële overzichten afwijkingen van materieel belang bevatten als gevolg van fouten of fraude, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing;
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie²;
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het ministerie en de toelichtingen die daarover bij de financiële overzichten zijn opgenomen;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

C.M. Snijders RA

² Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Aan: de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

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

De financiële overzichten bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de saldibalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden. 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 Infrastructuur en Waterstaat 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.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

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

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

controle inzicht verkregen in het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Wij constateren dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog niet beschikt over een specifieke frauderisicoanalyse.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Dit risico wordt gemitigeerd doordat voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van betalingen meerdere afdelingen en personen nodig zijn. Bij het testen van deze procedures zijn geen bevindingen naar voren gekomen. Daarnaast hebben wij werkzaamheden uitgevoerd om memoriaalboekingen met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen en zijn journal entry testing werkzaamheden uitgevoerd.
- Bij betalingen bestaat het risico op betalen naar 'eigen bankrekeningnummers'. Met data-analyse hebben wij getoetst dat bij het wijzigen van bankrekeningnummers altijd meerdere personen betrokken zijn geweest. Ook hebben wij de werking vastgesteld van de daarbij door IenW uitgevoerde controle op de juiste naam en bijbehorend bankrekeningnummer.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij onder andere de werking van de procedures rond de totstandkoming en het aangaan van de inkoopverplichtingen beoordeeld. Wij hebben tevens vastgesteld dat indien afwijking van de regelgeving nodig werd geoordeeld, dit wordt vastgelegd in een management besluit onrechtmatig die wordt voorgelegd aan de CDI.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

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

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

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

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

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat³.

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

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

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten van het Infrastructuurfonds die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, 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;

³ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

- 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 ministerie⁴;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

C.M. Sniijders RA

⁴ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Aan: de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

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

De financiële overzichten bestaan uit:

- de verantwoordingsstaat over 2021 met de financiële toelichting daarbij;
- de saldbalans per 31 december 2021 met de toelichting daarbij;
- de in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) opgenomen rapportage over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2021.

De basis voor ons oordeel

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden. 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 Infrastructuur en Waterstaat 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.

Informatie over onze controleaanpak frauderisico's en uitkomsten daarvan

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

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

de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingsproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Wij constateren dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog niet beschikt over een specifieke frauderisicoanalyse.

Wij hebben de opzet en het bestaan geëvalueerd, en voor zover wij noodzakelijk achten, de werking getoetst van interne beheersmaatregelen gericht op het mitigeren van frauderisico's. Wij hebben geëvalueerd of deze factoren een indicatie vormden voor de aanwezigheid van het risico op afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude.

De door ons geïdentificeerde frauderisico's, de belangrijkste specifieke controlewerkzaamheden die wij naar aanleiding daarvan hebben uitgevoerd en de uitkomsten daarvan, zijn als volgt samen te vatten:

- Er zijn risico's op doorbreking van interne beheersmaatregelen door het management (interne fraude). Dit risico wordt gemitigeerd doordat voor het aangaan van verplichtingen en het verrichten van betalingen meerdere afdelingen en personen nodig zijn. Bij het testen van deze procedures zijn geen bevindingen naar voren gekomen. Daarnaast hebben wij werkzaamheden uitgevoerd om memoriaalboekingen met een verhoogd frauderisico te signaleren en te toetsen en zijn journal entry testing werkzaamheden uitgevoerd.
- Bij betalingen bestaat het risico op betalen naar 'eigen bankrekeningnummers'. Met data-analyse hebben wij getoetst dat bij het wijzigen van bankrekeningnummers altijd meerdere personen betrokken zijn geweest. Ook hebben wij de werking vastgesteld van de daarbij door IenW uitgevoerde controle op de juiste naam en bijbehorend bankrekeningnummer.
- Er zijn risico's in inkoop- en aanbestedingstrajecten, bijvoorbeeld door samenspanning (interne fraude). Om mogelijke samenspanning in inkoop- en aanbestedingstrajecten te herkennen en te kunnen detecteren hebben wij onder andere de werking van de procedures rond de totstandkoming en het aangaan van de inkoopverplichtingen beoordeeld. Wij hebben tevens vastgesteld dat indien afwijking van de regelgeving nodig werd geoordeeld, dit wordt vastgelegd in een management besluit onrechtmatig die wordt voorgelegd aan de CDI.

Uit onze werkzaamheden volgen geen signalen van fraude die kunnen leiden tot een afwijking van materieel belang.

Verklaring over de in het jaarverslag 2021 opgenomen andere informatie

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

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

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

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

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de controle van de financiële overzichten of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat⁵.

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

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

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

De minister van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor het opmaken van de financiële overzichten van het Deltafonds die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dienen weer te geven in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2022. In dit kader is de minister verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing die de minister noodzakelijk acht om het opmaken van de financiële overzichten mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, 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;

⁵ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

- 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 ministerie⁶;
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de financiële overzichten en de daarbij opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de financiële overzichten een getrouw beeld geven van de onderliggende transacties en gebeurtenissen.

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

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk

C.M. Sniijders RA

⁶ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Controle getrouw beeld financiële overzichten

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

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

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

Overschrijding van rapporteringstoleranties

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

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

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

Onderzoek beheer

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

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

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

Ten behoeve van het selecteren van de te onderzoeken processen van het begrotingsbeheer, financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en daartoe bijgehouden administraties hebben wij de bedrijfsrisico's en de daaraan gekoppelde processen in kaart gebracht. Op basis van het belang van de processen en de in die processen onderkende risico's hebben wij in 2021 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

Als derde onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of geselecteerde processen gericht op de totstandkoming van de in het jaarverslag opgenomen niet-financiële verantwoordingsinformatie voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Deze taak vloeit voort uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, en artikel 6, eerste en derde lid, van het Besluit Auditdienst Rijk. Hiertoe onderzoeken wij of de niet-financiële verantwoordingsinformatie op betrouwbare wijze tot stand is gekomen. Voorts gaan wij na of de niet-financiële verantwoordingsinformatie niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Over deze niet-strijdigheid rapporteren wij in onze controleverklaring (zie bijlagen 1, 2 en 3).

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

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

Verspreidingskring

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

Auditdienst Rijk

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