



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2021

Ministerie van
Landbouw,
Natuur en
Voedselkwaliteit
(XIV) en
Diergezond-
heidsfonds (F)



Auditrapport 2021

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)

15 maart 2022

Kenmerk

2022-0000055317

Fotografie

Laura Baas

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

Inhoud

1	Financieel beheer verder verbeterd	6
1.1	Er ligt een solide basis voor de nieuwe uitdagingen	6
1.2	Doel en doelgroepen	6
1.3	Leeswijzer	7
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	9
2.1	Controleverklaring	9
2.2	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.3	Totstandkoming niet-financiële informatie	10
3	LNV beheersmatig klaar voor nieuwe uitdagingen	12
3.1	Investerings in beheer betalen uit	12
3.2	Subsidiebeheer	12
3.2.1	Bevinding dossiervorming opgelost	12
3.2.2	Interne beheersing subsidieproces op orde	13
3.2.3	TO2-regeling: problematiek doorschuiven overschotten opgelost	13
3.2.4	Formaliseren uitvoeringsafspraken met RVO	13
3.2.5	Nertsenhouderijen: voor sloop- en ombouwsubsidie attentiepunten bij vaststelling	14
3.2.6	Accountantscontrole: nieuwe standaard biedt ruimte voor differentiatie	14
3.3	IT-beheer	15
3.3.1	Back-up, restore and recovery: bevinding opgelost, blijvende monitoring vereist	15
3.3.2	Autorisatiebeheer: restpunten goed opgepakt, bijna afgerond	15
3.4	Inkoopbeheer	15
3.4.1	IUC naar behoren gefunctioneerd	15
3.4.2	Ontbreken decentrale aanbestedingskalender gecompenseerd met andere maatregelen	16
3.4.3	Spend-rapportages wel opgesteld, niet altijd geanalyseerd	16
3.4.4	Uiteindelijke prestatie niet altijd eenvoudig vast te stellen	16
3.5	COVID-19 regeling Sierteelt, voedingstuinbouw en fritesaardappelen	16
3.5.1	Voorschotten correct afgerekend	16
3.5.2	Accountantsonderzoeken consciëntieus opgepakt en uitgevoerd	16
3.6	NVWA	17
3.6.1	Inspect wordt verder gecompartmenteerd	17
3.6.2	Bijna alle oude systemen naar de cloud gemigreerd	17
3.7	DGF	17
3.7.1	Verplichtingenadministratie	17
3.7.2	Afrekeningen voorschotten nertsenruimingen beheerst proces	17
3.8	Begrotingsbeheer	17
4	Overige onderwerpen	19
4.1	NVWA	19
4.2	Inzicht in informatiebeveiliging groeit	19
4.3	AVG inrichting is uitgebreid	19
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)	22
Bijlage 2	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant bij het Diergezondheidsfonds (F)	26
Bijlage 3	Onderzoeksverantwoording	30

1 Financieel beheer verder verbeterd

1.1 Er ligt een solide basis voor de nieuwe uitdagingen

Met het recente coalitierakkoord zijn de uitdagingen voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) behoorlijk toegenomen. De politieke leiding van het ministerie is dan ook uitgebreid met een minister voor Natuur en Stikstof. Daarbij is een omvangrijk transitiefonds gevormd waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied is opgezet om de uitdagingen in de landbouw en natuur op te pakken. Verder zal de positie van de NVWA worden versterkt, waarbij keuring en toezicht worden gescheiden.

Gelet op deze uitdagingen is het goed dat voor wat betreft het financieel beheer sprake is van een solide basis. Er is in 2021 verder geïnvesteerd in een goede beheersing van het proces van de incidentele subsidies, wat er toe heeft geleid dat de laatste bevinding op dit gebied is opgelost. Verder heeft het departement voor de bevindingen inzake het IT-beheer verbeteracties in gang gezet die in het eerste kwartaal 2022 worden afgesloten.

De basis is daarmee goed, maar het ministerie heeft zeker door de ingezette groei te maken met veel nieuwe medewerkers en ook wisselingen van medewerkers die subsidies verlenen. Dit vergt een voortdurend investeren in bekend stellen van de handleiding incidentele subsidies. Het werk van de Financiële Diensten Administratie (FDA) neemt de komende tijd toe. FDA werkt immers voor twee ministeries die beide de beschikking hebben gekregen over een omvangrijk begrotingsfonds, en vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komt werk over in verband met versterking Groningen. Weliswaar moeten de instellingswetten voor beide begrotingsfondsen nog worden opgesteld, maar de uitgaven zullen tot die tijd naar verwachting via de reguliere begrotingen verantwoord worden.

De uitstaande voorschotten uit hoofde van de covidregeling voor sierteelt, voedingstuinbouw en fritesaardappelen zijn door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in 2021 correct afgerekend. Hetzelfde geldt voor de voorschotten op de vergoedingen voor de nertsenuimingen die door het Diergezondheidsfonds (DGF) zijn afgerekend.

Een belangrijke ontwikkeling is het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid 2023-2027 (nieuwe GLB). LNV en provinciale overheden moeten dan niet alleen verantwoording afleggen over de besteding van ter beschikking gestelde gelden, maar ook over het voldoen aan afgesproken niet financiële doelstellingen (KPI's). Op dit moment wordt door LNV onder andere invulling gegeven aan single audit en verantwoording binnen het nieuwe GLB. In samenwerking met de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de interne auditdienst (IAD) van RVO reflecteren wij op de voorstellen hierover van LNV.

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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Diergezondheidsfonds (DGF) hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van LNV, de minister voor Natuur en Stikstof 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 LNV. 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 LNV (bijlage 1);
- de controleverklaring DGF (bijlage 2);
- de onderzoeksverantwoording (bijlage 3).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Wij hebben goedkeurende controleverklaringen afgegeven bij het jaarverslag 2021 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F). 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 en het fonds blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 1: Omvang financiële stromen

(*€ miljoen)	2021		2020	
	LNV (XIV)	DGF (F)	LNV (XIV)	DGF (F)
Aangegane verplichtingen	2.378	62	2.344	94
Gerealiseerde uitgaven	2.014	48	1.776	94
Gerealiseerde ontvangsten	639	90	292	143
Afgerekende voorschotten	804	18	453	7
Totale baten agentschap NVWA	448		370	

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. Voor het DGF is dit 4% voor fouten en onzekerheden.

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.

Deze rechtmatigheidsfouten houden verband met twee vaststellingen van TO2-subsidies over voorgaande jaren. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.3.

2.3 Totstandkoming niet-financiële informatie

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

3 LNV beheersmatig klaar voor nieuwe uitdagingen

3.1 Investerings in beheer betalen uit

Onderstaande tabel laat een mooi beeld zien. Er resteert slechts één lichte bevinding, waarvan het oplossen bovendien al in een vergevorderd stadium is. Op het gebied van subsidiebeheer is nu geen sprake meer van een bevinding.

Wel merken we op dat de beoordeling van de doelmatigheid nog onvoldoende zichtbaar is (paragraaf 3.2.1). Verder vragen we aandacht voor het formaliseren van uitvoeringsafspraken met RVO (paragraaf 3.2.4).

Ook voor het oplossen van de bevindingen 2021 over het autorisatiebeheer en back-up and restore zijn goede stappen gezet. Aandacht is nog nodig voor de recovery maatregelen, waarbij dienstonderdelen voor kritieke systemen een recente business impact analyse moeten hebben (paragraaf 3.3.2).

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2018	2019	2020	2021
Subsidiebeheer					
Dossievorming	Kerndepartement (KD)	■	■	●	✓
IT-beheer					
Back-up and recovery	CIO, DICTU en RVO (LNV is opdrachtgever)			●	✓
Autorisatiebeheer EBS	KD en DICTU	●	■	●	●

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost

In tabel 2 zijn voor 2018 de bevindingen opgenomen die destijds in ons auditrapport voor EZK en LNV gezamenlijk zijn vermeld, en die ook voor LNV van toepassing waren. In 2019 is ervoor gekozen deze op een minder hoog aggregatieniveau te presenteren. Daardoor steeg weliswaar het aantal bevindingen, maar werd het oplossen daarvan vereenvoudigd.

3.2 Subsidiebeheer

3.2.1 Bevinding dossievorming opgelost

Afgelopen jaren waren met name bij vaststellingen (afgerekende voorschotten) de dossiers niet altijd volledig. Verder wezen wij op het nut om per vaststelling een oplegnotitie te schrijven waaruit de berekening en onderbouwing van het afgerekende bedrag zou blijken. Daarom was dossievorming vorig jaar een lichte bevinding.

Vanaf medio vorig jaar hebben wij de dossievorming zien verbeteren. FDA checkt de volledigheid van de Domus-behandelmap, vult de eigen checklist steeds uitgebreider in en stemt omissies af met de beleidsdirectie.

De nota 'aanscherping afspraken subsidiebeheer' van 27 september van de directeurs FEZ van EZK en LNV heeft deze ontwikkeling versterkt. Daarin wordt sterk aangedrongen op een volledige, gestructureerde en toegankelijke handelmap, en verplicht gebruik van een oplegnota waaruit blijkt wat de afwegingen zijn om te komen tot een subsidieverlening of – vaststelling. Op grond van de verbeteringen in de dossievorming beschouwen wij de bevinding nu als opgelost.

Verplichtingen voor incidentele subsidies worden aangegaan op basis van een beschrijving van de te verrichten activiteiten en daarbij een begroting van de kosten. Deze begroting bevat vaak kosten voor aanschaffingen en verder meestal regels op basis van ‘uren x tarief’. Het is de verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker om zich een oordeel te vormen over de redelijkheid van de begrote kosten voor aanschaffingen, de aantallen uren en de gehanteerde tarieven. Dit raakt de doelmatigheid van de verleende subsidies.

Het valt ons op dat er geen checklist is in het dossier waaruit blijkt dat de beleidsmedewerker deze toetsing heeft uitgevoerd. Hierdoor kan FDA op basis van het dossier niet zien of deze toetsing heeft plaatsgevonden. Om de doelmatigheid van de subsidies te waarborgen, verdient het aanbeveling dat uit de behandelmep blijkt dat deze toets op de redelijkheid van de begrote kosten is uitgevoerd. Dit zou dan zodanig moeten worden vormgegeven dat FDA zich daar een oordeel over kan vormen.

Aanbeveling:

Laat de beleidsmedewerker in de oplegnota bij een subsidieverlening de beoordeling van de redelijkheid van de begrote kosten, uren en tarieven zichtbaar maken.

3.2.2 *Interne beheersing subsidieproces op orde*

FDA heeft procesbeschrijvingen opgesteld voor het beheer van incidentele subsidies, cash-management en debiteuren.

Ook heeft FDA voor 2022 een uitgebreid Intern Controle (IC)-plan opgesteld. Dit biedt een goede basis voor monitoring van onder meer het subsidieproces. Met FDA zullen wij nagaan of wij voor de accountantscontrole meer gebruik kunnen gaan maken van deze interne controle.

De interne beheersing is versterkt door de invoering van een escalatieprocedure. Indien een gewenste transactie afwijkt van wet- en regelgeving wordt deze vooraf voorgelegd aan de secretaris-generaal met een gemotiveerde onderbouwing. Dit kan gaan om een gemotiveerde afwijking van wet- en regelgeving bij het aangaan van incidentele subsidies, of voor akkoord vooraf bij het vaststellen van incidentele subsidies waarbij niet alle relevante verantwoordingsinformatie beschikbaar is.

In 2021 heeft FEZ de monitoring op de vervallen verplichtingen voortgezet. Dit leidt tot tijdige vaststelling en afrekening waardoor wordt voorkomen dat opnieuw een voorraad aan oude voorschotten ontstaat.

3.2.3 *TO2-regeling: problematiek doorschuiven overschotten opgelost*

De regeling voor subsidies aan kennisinstituten voor toegepast onderzoek (TO2) bevat de bepaling dat subsidie per jaar wordt toegekend en vastgesteld. Een eventueel overschot mag later tot maximaal 5% alsnog worden besteed. Dit leidt dan tot aanpassing van de beschikbare subsidie in het jaar na het jaar van vaststelling. De afgelopen jaren bleek deze bepaling niet goed toepasbaar omdat onderzoeken regelmatig een meerjarig karakter hebben. Daarbij komt dat dit in EBS niet kan worden geregistreerd waardoor een extracomptabele registratie nodig is. Daarvoor is in 2021 een oplossing gevonden, door de werkwijze zo aan te passen dat verplichtingen voortaan meerjarig kunnen worden aangegaan. Hiermee wordt de problematiek op een goede manier opgelost, waarbij de uitgaven voor deze meerjarige onderzoeken voortaan ook beter kunnen worden gemonitord.

Bij de vaststellingen over de reeds toegekende subsidies zal dit nog geen oplossing zijn, waardoor gehandeld zal moeten worden in afwijking van de TO2-regeling. Dit heeft in 2021 al twee keer plaatsgevonden. Dit is via de escalatieprocedure op het juiste niveau geautoriseerd en in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn deze twee onrechtmatigheden correct toegelicht.

3.2.4 *Formaliseren uitvoeringsafspraken met RVO*

Bij subsidieregelingen moet vaak aan meerdere voorwaarden worden voldaan. Uiteraard moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat in de praktijk zou blijken dat moeilijk kan worden vastgesteld of aan een voorwaarde is voldaan. Door een goede uitvoeringstoets kan dit zoveel mogelijk worden voorkomen, maar soms is hieraan echter niet te ontkomen.

Een voorbeeld daarvan is de saneringsregeling varkenshouderijen. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de ouderdom van de afgebroken stallen. Hoe jonger de stal, hoe hoger de vergoeding. Op grond van Europese regels wordt de leeftijd bepaald op basis van de datum van ingebruikname van de stal. Dit is veel moeilijker te controleren dan de bouwdatum van de stal. RVO, die de regeling uitvoert, heeft dit bij de uitvoeringstoets gesignaleerd. Met LNV is toen afgesproken dat een aannemelijkheidstoets wordt uitgevoerd op de opgegeven datum van ingebruikname. Licht die binnen een jaar van de bouwdatum, dan wordt die geaccepteerd, anders volgt er nader onderzoek. Deze afspraak blijkt uit een mailwisseling tussen RVO en de beleidsafdeling, maar is niet geformaliseerd.

Het besluit tot deze aannemelijkheidstoets leidt niet tot grote financiële risico's. Maar opvallend is wel dat deze beslissing op laag niveau in de organisatie genomen kan worden, waarbij ook grotere risico's geaccepteerd zouden kunnen worden. Daarom zou het goed zijn dat dergelijke afspraken niet in mails vastliggen maar in een formeel besluit, en dat die op het juiste niveau in de organisatie wordt genomen. Indien het zou gaan om grotere risico's is opnemen in de escalatieprocedure te overwegen.

Aanbeveling:

Regel dat afspraken met RVO over de uitvoering van regelingen op het juiste niveau worden gemaakt en ook worden geformaliseerd. Overweeg deze zo nodig te betrekken in de escalatieprocedure.

3.2.5

Nertsenhouderijen: voor sloop- en ombouwsubsidie attentiepunten bij vaststelling

De nertsenhouderijen zijn gedwongen om drie jaar eerder te stoppen dan oorspronkelijk was voorzien. Daarom is een regeling getroffen voor nadeelcompensatie. Het grootste deel van de aanvragen is in 2021 ook al definitief vastgesteld. De verwerking van de aanvragen van deze compensatie en de vaststellingen daarvan hebben correct plaatsgevonden.

Naast de nadeelcompensatie is een regeling getroffen die subsidie voor sloop en ombouw naar een nieuw bedrijf mogelijk maakt. De subsidie wordt verleend op basis van een opgave van de begrote kosten voor sloop en ombouw. Bij de verlening moet onder andere op basis van offertes worden gecontroleerd of bepaalde kosten subsidiabel zijn, en of de begrote kosten marktconform zijn. Verder is het bedrag voor de sloop per m² afhankelijk van de vraag of sprake is van een staalconstructie of niet.

Uit een controle van de interne auditdienst van RVO bleek dat het voor de pelsdierhouderijen niet altijd mogelijk was geweest om bij de subsidieaanvraag offertes aan te leveren. De check op marktconformiteit en juistheid van de begrote kosten heeft daarom in meerdere gevallen nog niet plaatsgevonden. Dat geldt ook voor de vraag of sprake is van sloop zonder staalconstructie. RVO is wel tot verlening overgegaan. Controle op de genoemde aspecten zal dus bij de vaststelling op basis van de werkelijke kosten alsnog moeten plaatsvinden.

3.2.6

Accountantscontrole: nieuwe standaard biedt ruimte voor differentiatie

Voor de vaststelling van subsidies is inzicht nodig in de geleverde prestatie en de gedane uitgaven. Om zekerheid te hebben over dit laatste wordt vaak gebruik gemaakt van een controleverklaring van een accountant bij het financiële overzicht. Bij de COVID-19 regeling voor de sierteelt, voedingstuinbouw en fritesaardappelen is geen gebruik gemaakt van controleverklaringen maar van samenstellingsverklaringen (als de onderneming niet controleplichtig is) of een rapport van feitelijke bevindingen (als de onderneming wel controleplichtig is). Hiervoor is in samenwerking met de NBA een aparte standaard ontwikkeld, de 4416N. Die verplicht onder meer tot interne kwaliteitsborging. Daarnaast werd een gericht accountantsprotocol meegegeven.

Uit onze reviews blijkt dat de gereviewde accountants vaak zeer gedetailleerd onderzoek hebben gedaan. Daarbij hebben zij bij samenstellingsverklaringen zaken laten corrigeren die bij een controleopdracht onder de materialiteitsgrens waren gebleven. En de rapporten van bevindingen zijn gedetailleerd opgesteld. Daarmee geven deze meer inzicht in de situatie dan controleverklaringen. Het is daarom goed om bij nieuwe subsidieregelingen te overwegen of een samenstellingsverklaring op basis van 4416N of een rapport van bevindingen niet meer inzicht oplevert dan een

controleverklaring. Dat geldt met name voor subsidies die worden afgerekend op basis van omzet of uren x tarief.

Aanbeveling:

Overweeg bij nieuwe subsidieregelingen of een ander accountantsproduct dan een controleverklaring meer inzicht geeft.

3.3 IT-beheer

3.3.1 *Back-up, restore and recovery: bevinding opgelost, blijvende monitoring vereist*

Door incidenten met gijzelsoftware, ook bij overheidsinstanties, neemt het belang van back-up and recovery steeds meer toe. Het maken van back-ups en het testen of een back-up ook goed werkt is vorig jaar als bevinding aangemerkt. Het bleek dat er nog geen eenduidig beleid was opgesteld en dat de afspraken bij dienstonderdelen met de IT-leveranciers verbetering behoefden.

In 2021 is er centraal beleid opgesteld, en voor enkele belangrijke systemen is de back-up aantoonbaar getest. Daarmee zijn ten aanzien van back-up en restore belangrijke stappen gezet, en vervalt dan ook de bevinding.

Back-up and restore zijn belangrijke elementen als het gaat om continuïteit van de systemen.

Maar met het terugzetten van een back-up alleen is de dienst nog niet hersteld bij een grote calamiteit. Het sluitstuk daarvan is recovery: het kunnen opbouwen van de IT-infrastructuur en de systemen en back-ups op een andere locatie draaiend krijgen. Zover gaat het testen momenteel nog niet, maar gelet op de dreigingen is dat wel belangrijk. In het nieuwe beleid wordt dan ook een grote verantwoordelijkheid bij de dienstonderdelen gelegd om toezicht te houden op de brede continuïteitsvraagstukken. Wij adviseren daarom hier de plannen nader voor uit te werken.

Aanbeveling:

Monitor dat de dienstonderdelen voor kritieke systemen een recente business impact analyse hebben, waarin de recovery maatregelen zijn afgestemd, met een brede blik op het herstellen na calamiteiten, en met concrete plannen om de recovery maatregelen eens in de drie jaar te testen.

3.3.2 *Autorisatiebeheer: restpunten goed opgepakt, bijna afgerond*

Goed autorisatiebeheer is van belang om te waarborgen dat essentiële functiescheidingen goed zijn ingeregeld in het ERP-systeem EBS. Project H2O voor de verbetering van het autorisatiebeheer werd in 2020 afgerond, maar kende nog een aantal restpunten.

In de tweede helft van 2021 is op alle punten actie ondernomen in de vorm van een projectmatige aanpak. Van de tien punten is nu de helft geheel opgelost en bij de rest worden in het eerste kwartaal van 2022 de laatste actiepunten afgesloten. Dit betreft de werklijsttoegang, de autorisatiematrix, en het opvolgen van signalen uit de conflictenrapportage. Vanuit het kerndepartement is gekozen om nog een aantal maanden te monitoren of de nieuwe werkwijzen goed verankerd zijn in de gehele organisatie. De applicatie wordt namelijk door alle dienstonderdelen gebruikt en die moeten bij een conflict van autorisaties zelf aangeven welke beheersmaatregel wordt getroffen.

Wij zijn positief over de ontwikkelingen om dit langdurig gerapporteerde punt op te lossen en onderschrijven de vervolgstappen. Wel is door de late start het jaar te kort geweest om de bevinding al te kunnen laten vervallen.

3.4 Inkoopbeheer

3.4.1 *IUC naar behoren gefunctioneerd*

Het IUC heeft in 2021 naar behoren gefunctioneerd. De nieuwe formats voor de spend-rapportages zijn in gebruik genomen. Ook zijn bij aanbestedingen van raamovereenkomsten de geschatte en maximale waarden voldoende duidelijk opgenomen, waardoor de uitnutting per raamovereenkomst met deze verwachte waarde vergeleken kan worden. Verder zijn mogelijkheden aanwezig om de uitnutting van inkoopcontracten te monitoren.

3.4.2

Ontbreken decentrale aanbestedingskalender gecompenseerd met andere maatregelen

In 2021 zijn enkele keuzes gemaakt over de wijze waarop de tijdigheid en juistheid van aanbestedingen dient te worden geborgd. Dit heeft ertoe geleid dat de decentrale aanbestedingskalender van LNV niet meer is geactualiseerd. Evenwel zijn er voldoende andere maatregelen die een tijdige en juiste aanbesteding waarborgen, waaronder:

- de rijksbrede aanbestedingskalender voor o.a. categoriecontracten;
- het rijksinkoopcontractenregister (RIR) waarin relevante data van lopende contracten is opgenomen;
- het contractenregister van IUC/LNV, waar bij het naderen van een einddatum een signaal uitgaat naar betrokken medewerkers;
- de half-jaarlijkse spend-rapportage;
- de jaarlijkse analyse van objectieve leverancierskeuze.

Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat het van belang is dat de jaarlijkse analyse van objectieve leverancierskeuze, nadat deze door het IUC is opgesteld, door het CDI-office wordt geanalyseerd en indien nodig wordt doorgezet naar de dienstonderdelen. Deze actie heeft het CDI-office in 2021 niet meer ondernomen.

3.4.3

Spend-rapportages wel opgesteld, niet altijd geanalyseerd

Spend-rapportages kunnen een goed middel zijn om te borgen dat toekomstige aanbestedingen rechtmatig verlopen. Door inzicht te geven in de uitgaven kan bij het inkopen immers een betere inschatting gemaakt worden van de verwachte omvang van de aanbesteding, rekening houdend met de 4 jaarstermijn voor het bepalen van de omvang van de opdracht.

In 2021 is een nieuw format voor de spend-rapportages in gebruik genomen. Met enige vertraging zijn alle bij het IUC opgevraagde spend-rapportages over het eerste halfjaar 2021 opgeleverd. Ondanks dit nieuwe format en de formulering van aanbevelingen, blijkt niet aan iedere spend-rapportage de benodigde opvolging gegeven te worden. Aandacht dient nog te worden besteed aan het beleggen van verantwoordelijkheden voor het opvolgen van signalen uit de spend-rapportage, met name voor de inkopen die via BAS worden geadministreerd, en voor de inkopen die betrekking hebben op de apparaatsuitgaven van LNV.

Aanbeveling:

Beleg duidelijk de verantwoordelijkheden voor het opvolgen van signalen uit de spend-rapportages.

3.4.4

Uiteindelijke prestatie niet altijd eenvoudig vast te stellen

Ook voor 2021 blijft de constatering staan dat het soms lastig blijkt om achteraf eenvoudig een onderbouwing van de prestatieverklaring aan te leveren. Bij onze controlewerkzaamheden zijn daarbij evenwel geen bevindingen naar voren gekomen. Toch zou het goed zijn als medewerkers die een prestatieverklaring geven zich realiseren dat naderhand om de onderbouwing daarvan gevraagd kan worden, en dat de hiervoor gebruikte documentatie dus ordelijk en controleerbaar moet worden bewaard.

3.5

COVID-19 regeling Sierteelt, voedingstuinbouw en fritesaardappelen

3.5.1

Voorschotten correct afgerekend

Eind 2020 heeft RVO de verzoeken tot vaststelling van de tegemoetkomingen vanuit deze regeling ontvangen. Dit heeft geleid tot vaststellingen in 2021, waarbij de uitstaande voorschotten zijn verrekend, en eventueel aanvullende betaling heeft plaatsgevonden of bedragen zijn teruggevorderd. Vanuit onze controle hebben wij geen bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheid van deze vaststellingen.

3.5.2

Accountantsonderzoeken consciëntieus opgepakt en uitgevoerd

Op verzoek van LNV hebben wij 8 reviews uitgevoerd op het werk van de accountants in het kader van de covidregeling voor de sierteelt, voedingstuinbouw en fritesaardappelen-sector. Daarbij ging het niet om controleverklaringen maar om samenstellingsverklaringen (5 keer) of een rapport van feitelijke bevindingen (3 keer). Deze controles zijn door de gereviewde accountants zeer consciëntieus opgepakt en uitgevoerd.

Bij de sierteelt is na juni 2020 sprake geweest van een inhaalslag. Sommige accountants geven aan dat sommige bedrijven de regeling daardoor uiteindelijk niet nodig hadden. Op dergelijke ondernemers hebben de accountants mede naar aanleiding van de webinars van de NBA een moreel appel gedaan om geen steun aan te vragen. Dat heeft soms wel maar niet altijd geleid tot intrekking van de aanvraag.

3.6 NVWA

3.6.1 *Inspect wordt verder gecompartmenteerd*

Na het stoppen met de ontwikkeling van Inspect als een allesomvattend systeem wordt het toen gebouwde systeem nu steeds verder gecompartmenteerd. Er blijven aan aantal basisvoorzieningen over zoals BVM (Meldingen) en BVT (Toezicht) en het onderliggende softwareplatform Blueriq. Ook zal het sterk verouderde tijdschrijfsysteem SPIN worden ontvlochten en op een termijn van 3 jaar worden uitgefaseerd.

3.6.2 *Bijna alle oude systemen naar de cloud gemigreerd*

Deloitte consulting heeft op verzoek van de NVWA in 2019 een onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid van de bestaande systemen. Van 2 systemen werd geconcludeerd dat die zo snel mogelijk moesten worden vervangen (Formdesk en PRISMA); deze uitfaseringen lopen nu en worden naar verwachting afgerond in 2022. Voor 7 andere systemen werd geconcludeerd dat die op een termijn van 2 à 3 jaar technische ingrepen nodig hadden om de continuïteit te waarborgen. Hiervan zijn 5 systemen naar de cloud gemigreerd, voor de laatste twee wordt momenteel het platform waarop deze draaien gemigreerd en van een hogere versie voorzien.

3.7 DGF

3.7.1 *Verplichtingenadministratie*

Het DGF is in 2021 overgegaan op een administratie waarin alle verplichtingen met derden apart worden vastgelegd. Daarmee is afgestapt van toepassing van het zogenoemde K=V principe op alle verplichtingen en uitgaven, waarbij de verplichtingen achteraf gelijk worden gemaakt aan de uitgaven. Overigens wordt het K=V principe op basis van artikel 21 van de Regeling financieel beheer van het Rijk nog wel toegepast voor uitgaven voor de bestrijding van dierziekten.

3.7.2 *Afrekeningen voorschotten nertsenuimingen beheerst proces*

Als gevolg van de nertsenuimingen heeft het DGF vorig jaar veel zogenoemde tegemoetkomingen in schade toegekend en daarop voorschotten uitbetaald. Dit jaar zijn veel vergoedingen definitief vastgesteld en de voorschotten afgerekend. Verder zijn nog facturen betaald van organisaties die de ruimingen hebben uitgevoerd. Evenals vorig jaar constateren wij dat de interne beheersing van dit proces goed op orde is.

3.8 Begrotingsbeheer

In de begroting van ieder ministerie wordt per artikel niet alleen aangegeven welke uitgaven worden voorzien, maar ook via welk instrument deze bedragen zullen worden uitgegeven: subsidie, lening, opdracht, etc. Op artikel 22 was voor 2021 € 445 miljoen begroot onder het instrument opdrachten. Dit betroffen echter specifieke uitkeringen voor natuur en biodiversiteit op land (€ 300 miljoen) en klimaatimpuls (€ 50 miljoen voor veenweiden). Deze bedragen zijn echter in 2021 uitgekeerd aan de provincies. Daarom zijn die bij slotwet omgezet naar het instrument 'bijdragen aan medeoverheden'.

Inmiddels gaat FEZ na hoe dit in de toekomst kan worden voorkomen. Met FDA is overleg gaande omtrent het opnemen van de juistheid van de instrumentkeuze op de checklist van FDA bij toekenningen.

Aanbeveling:

Neem in de checklist van FDA op dat wordt getoetst of het daadwerkelijk gekozen instrument aansluit op het instrument in de begroting. Pas bij materiële verschillen de begroting aan bij de Voor- en Najaarsnota.

4 Overige onderwerpen

4.1 NVWA

Wij hebben begrepen dat er wordt nagedacht over een scenario waarbij de keuringsactiviteiten worden afgesplitst van de NVWA. In dat geval wordt voor de overblijvende organisatie voor handhaving en opsporing de vraag actueel wat de meest geëigende organisatievorm is: doorgaan als baten-lastendienst, als kas-verplichtingen agentschap of als een dienstonderdeel van LNV. Hier ligt een relatie met de wijze van bekostiging van de organisatie. Momenteel is die gebaseerd op gemaakte uren, wat voortvloeit uit de huidige status van agentschap. We merken op dat dit leidt tot relatief veel administratieve lasten, en feitelijk los staat van de producten die de NVWA levert. In het programma Herziening kostprijsmodel en retributiestelsel wordt inmiddels nagedacht over een financieringsvorm passend bij de sturingsrelatie tussen overheidsopdrachtgevers en NVWA.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 rapporteren wij met ingang van 2021 in de controleverklaringen over frauderisico's. Dit richt zich op het risico van een fraude die leidt tot een materiële fout in de jaarrekening. Op dit punt worden de risico's voor de NVWA laag ingeschat. Een groter risico zien wij bij de NVWA in ambtelijke corruptie. Recentelijk is op managementniveau besloten om een NVWA brede risicoanalyse te gaan opstellen v.w.b. integriteitsrisico's waaronder corruptie. Op dit punt ontbreekt een 'overall' risicoanalyse.

4.2 Inzicht in informatiebeveiliging groeit

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 heeft de ADR 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 hier een vervolg aan gegeven door het thema risicomanagement te onderzoeken, de key-elementen van de overige thema's, evenals de opvolging van aanbevelingen uit 2020.

Sinds ons vorige onderzoek zien wij een groei in volwassenheid bij EZK/LNV in de uitvoering van de risicoanalyses. Vanaf maart 2022 wordt hier ook een tool voor gebruikt. In totaal zijn er 48 kritieke systemen geteld; voor 34 daarvan zijn tussen 2019 en 2021 risicoanalyses uitgevoerd. Zo is in 2021 voor het ERP pakket EBS een risicoanalyse uitgevoerd en zijn verbeteringen voorgesteld. De aanbeveling om verbeteracties beter te volgen wordt ook opgepakt. *Wel adviseren wij om de verbeteracties specifiek terug te laten komen in de monitoringscyclus, zodat het CIO-office op dit gebied zijn rol verder kan versterken.*

4.3 AVG inrichting is uitgebreid

In voorgaande jaren is er Rijksbreed onderzoek gedaan naar de sturing op de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). In 2022 zal een nieuw Rijksbreed onderzoek plaatsvinden waardoor wij ons voor 2021 hebben beperkt tot een update bij het kerndepartement van de bevindingen uit eerdere onderzoeken.

Vanuit het vorige onderzoek is aanbevolen de Plan-Do-Check-Act cyclus nader in te richten en daarbij specifiek aandacht te besteden aan verbetering van het verwerkingsregister en specificering van procedures. We zien dat in opzet de verantwoordelijkheden nader zijn beschreven en aangescherpt. De verbeteringen in het verwerkingsregister zijn gerealiseerd. De Rijksbreed gevraagde Chief Privacy Officer (CPO) rol is belegd en monitoring vindt plaats aan de hand van een kader met kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) dat middels het brede Informatie Beveiligingsbeeld wordt gerapporteerd. Gezien het brede toepassingsgebied van privacy blijven er nieuwe uitdagingen ontstaan zoals rondom Cloud toepassingen. Ook wordt nog gewerkt aan departementale uniformering en het verbeteren van afspraken met leveranciers.

Bijlagen

Aan: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van LNV 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 LNV 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 LNV. 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 LNV 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 verwijzen ook naar wat het ministerie hierover heeft geschreven in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag.

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. Verder is in 2021 een escalatieprocedure in werking getreden waarbij afwijkingen van wet- en regelgeving vooraf aan directeur FEZ en de SG worden voorgelegd.
- Er worden veel incidentele subsidies verstrekt, waarbij het risico bestaat dat bevriende relaties worden bevoordeeld. Wij toetsen de procedures rond het aangaan van verplichtingen, en met data-analyse stellen wij vast dat steeds sprake is van functiescheiding bij het aangaan van verplichtingen. Hierbij zijn geen bevindingen naar voren gekomen.
- 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.
- Inkoop- en aanbestedingstrajecten worden uitgevoerd via het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Wij hebben vastgesteld dat indien afwijking van de regelgeving nodig werd geoordeeld, dit wordt vastgelegd in een waiver die wordt voorgelegd aan de Coördinerend Directeur Inkoop (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 LNV 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



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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

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 Diergezondheidsfonds (DGF) gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van DGF 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 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 DGF 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 DGF. 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 DGF en

zijn omgeving. Het beheer van het fonds is belegd bij RVO. Voor het DGF is geen frauderisicoanalyse opgesteld.

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 binnen het DGF sprake is van een dubbele beoordeling van facturen. Voor de betalingen wordt gebruik gemaakt van het reguliere betaalproces binnen RVO. Verder hebben wij de significante transacties van het DGF met verbonden partijen als RVO en NVWA beoordeeld op redelijkheid van de in rekening gebrachte kosten.
- Er zijn risico's bij de verantwoording van onvolledige opbrengsten (interne fraude). Wij hebben daarom voor het proces van het opleggen van de heffingen de opzet en het bestaan geëvalueerd en, voor zover wij dit noodzakelijk achtten, de werking getoetst van de interne beheersmaatregelen, gericht op het mitigeren van de geïdentificeerde frauderisico's. De interne beheersing heeft zodanig gefunctioneerd dat die voldoende waarborgen biedt voor de volledigheid van het opleggen van de verschuldigde heffingen bij de verschillende diersoorten. Voorts zijn er jaarlijkse specifieke opbrengsten, die wij hebben beoordeeld vanuit onze kennis van deze opbrengstenbronnen.
- Inkoop- en aanbestedingstrajecten worden uitgevoerd via het Inkoop Uitvoeringscentrum (IUC). Wij hebben vastgesteld dat indien afwijking van de regelgeving nodig werd geoordeeld, dit is vastgelegd in een waiver die is goedgekeurd door de Stuurgroep.

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;
- de uiteenzetting over het gevoerde beleid (beleidsverslag);
- de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf).

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.

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.

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

Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de financiële overzichten

Verantwoordelijkheden van de minister voor de financiële overzichten

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

Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de financiële overzichten

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

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, 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 fonds⁴;
- 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.

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.

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

Den Haag, 15 maart 2022

Auditdienst Rijk



Controle getrouw beeld financiële overzichten

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

Wij plannen en voeren onze controle zodanig uit dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten. Het materieel belang is bepalend voor de strekking van het oordeel in de controleverklaring. De materialiteit voor de verantwoordingsstaten en de saldbalans als geheel bedraagt 2% voor fouten en onzekerheden bij elkaar opgeteld, met een maximum van € 1 miljard; voor het DGF bedraagt de materialiteit geen 2% maar 4%. Wij zijn er bij onze controle van uitgegaan dat de voorgestelde wijzigingen in de slotwet de goedkeuring van de wetgever zullen krijgen.

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

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:

- subsidiebeheerprocessen bij KD;
- dossiervorming bij KD;
- verplichtingen (opstellen beschikkingen) en voorschottenbeheer subsidies;
- afrekening van voorschotten uit 2020 vanuit de COVID-19 steunregeling voor de Sierteelt, de Voedingstuinbouw en de Fritesaardappelen-sector;
- vaststelling van subsidies in het kader van de saneringsregeling varkenshouderijen;
- afrekening van voorschotten uit 2020 voor de ruiming en schadeloosstelling van door besmetting getroffen nertsenfokkerijen;
- vaststelling van subsidies in het kader van de nadeelcompensatie voor nertsenhouderijen.

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 controleverklaringen (zie bijlagen 1 en 2).

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 LNV. Op grond van de beleidslijn van de ministerraad van 19 februari 2016 zal de minister van LNV 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