



TER BESPREKING

Aan

de voorzitter en de leden van het overleg van secretarissen-generaal

Datum

5 oktober 2022

Notanummer

2022-0000239975

nota

Tussentijds rijksbreed beeld ADR 2022

1. Inleiding

In deze nota schetsen wij ons tussentijdse rijksbrede beeld over 2022. Dit is gebaseerd op de kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij uitvoering van de wettelijke taak en bij onze overige onderzoeken voor de Rijksdienst in de eerste helft van dit jaar.

Belangrijke aandachtspunten:

- verbeteren financieel beheer Rijksoverheid staat hoog op de agenda;
- investeer in extra monitorings- en controle-inspanningen in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan;
- verbeter de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van subsidieregelingen;
- investeer in departementsbrede fraudeanalyses en quick scans;
- expliciteer vooraf de risico's, rollen en verantwoordelijkheden rondom algoritmen;
- neem belemmeringen weg voor verduurzaming van de bedrijfsvoering.

2. Taskforce verbetering financieel beheer

Het financieel beheer binnen de Rijksoverheid staat onder druk. Tijdens het verantwoordingsdebat over het jaar 2021 van 9 juni jl. heeft de minister van Financiën aangekondigd vanuit haar systeemverantwoordelijkheid een taskforce 'verbetering financieel beheer' op te richten. Elke minister blijft zelf verantwoordelijk voor het financieel beheer op het eigen ministerie, maar de taskforce gaat ondersteunend hieraan opereren. Er zal gewerkt worden langs vier lijnen: vergroten van de aandacht voor financieel beheer, doorlichten van de comptabele wet- en regelgeving, versnellen van het inzicht in de tekortkomingen en versterken van expertise en informatie-uitwisseling.

De Auditdienst Rijk zal deze taskforce daar waar mogelijk ondersteunen. Wij zien vaak in een vroeg stadium waar mogelijke risico's bestaan op onrechtmatigheden. We zullen deze signalen tijdig en zo concreet mogelijk afgeven zodat departementen daar op kunnen inspelen. In onze onderzoeken toetsen we aan normen van wet- en regelgeving. Soms zijn deze normen onduidelijk of onvoldoende in lijn met de beoogde bedoeling. Dit kan gaan om aanbestedingsregels voor inkopen door het Rijk, maar ook om regels uit de Rijksbegrotingsvoorschriften of eigen aanvullende departementale regels en richtlijnen. Wij zullen hier in voorkomende gevallen op wijzen. Hiernaast ziet de Auditdienst Rijk ook waar het goed gaat en welke best practices er zijn bij welke ministeries. We zullen deze actief blijven delen om ministeries en uitvoeringsorganisaties van elkaar te kunnen laten leren.

3. Herstel- en Veerkrachtplan

In het kader van het NextGeneration EU-fonds ter ondersteuning van EU-lidstaten na de COVID-19-crisis is voor Nederland een budget van 4,7 miljard euro gereserveerd. Het zogenoemde Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) omvat een pakket van 49 maatregelen (21 structurele hervormingen en 28 investeringen), met een zestal prioriteiten.¹ De maatregelen zijn verdeeld over tien verschillende begrotingen om alle specifieke aanbevelingen voor 2019, 2020 en 2022 van de Europese Commissie te adresseren. De financiële overeenkomst tussen de Europese Commissie en Nederland moet vóór 1 januari 2023 getekend zijn. Nederland dient vanaf 2023 tot en met 2026 jaarlijks een betalingsaanvraag in waarin het verantwoording aflegt op welke wijze de mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Op basis hiervan gaat de Europese Commissie over tot de daadwerkelijke betaling van de gelden.

Investeer in mitigeren van risico's rondom het HVP

Wij zien serieuze risico's ten aanzien van de beheersing, verantwoording en controle van deze middelen. Ten eerste is een deel van het geld dat Nederland heeft geschaard onder de subsidieaanvraag voor het HVP eerder al uitgegeven aan bestaande projecten en plannen, onder meer in het kader van het Nationaal Groeifonds. De verantwoording hierover dient echter nog plaats te vinden, en wel op basis van deels afwijkende, niet zelden strengere EU-regelgeving. Dit betekent dat veel departementen zich zien geconfronteerd met extra, onvoorziene en complexe verantwoordings- en controle-inspanningen achteraf. Hiermee gaat ook het risico gepaard dat een deel van de aangevraagde subsidies alsnog wordt afgekeurd. Ten tweede is nog onvoldoende duidelijk hoe de algehele beheersing van het HVP in elkaar steekt en wat er op de departementen afkomt op het gebied van de verantwoording en interne controle. Wij adviseren:

- zorg voor het inregelen van een systeem voor interne beheersing en verantwoording. Dit vraagt om een goed samenspel van de eerste en tweede lijn op de departementen en de programmadirectie HVP bij het ministerie van Financiën;
- blijf gedurende de gehele looptijd van de trajecten investeren in de relaties met de vele uiteenlopende belanghebbende partijen.

4. Subsidieregelingen

Het Rijk hanteert een groot aantal subsidieregelingen; alleen al bij de ministeries van VWS, OCW en SZW gaat het om zo'n 80 verschillende subsidies, naast individuele instellings- en projectsubsidies. Iedere regeling heeft eigen rechtmatigheids- en verantwoordingseisen, en vaak ook een eigen uitvoeringsproces en -systeem, waar verschillende (uitvoerings)organisaties mee gemoeid zijn. Het correct uitvoeren van deze regelingen is complex, vraagt specifieke kennis en is arbeidsintensief. Vanwege de krappe arbeidsmarkt wordt in toenemende mate een beroep gedaan op nog onervaren inhuurkrachten. Dit alles verhoogt de beheerlast van subsidies voor de departementen.

Verbeter de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van subsidieregelingen

Wij zien dat de kwaliteit van sommige belangrijke interne beheersmaatregelen rond de uitvoering van subsidieregelingen – zoals het uitvoeren van adequate risicoanalyses – tekortschiet. In een aantal gevallen zijn de maatregelen ook niet vastgelegd, waardoor departementen en uitvoeringsorganisaties onvoldoende zicht hebben op de risico's. We signaleren tegelijkertijd dat verschillende betrokken spelers (Kamerleden, subsidieontvangers, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, accountants

¹ Het betreft: 1. bevorderen van de groene transitie en aanpakken stikstofproblematiek; 2. versnellen digitale transformatie; 3. zorgen voor betaalbare en duurzame woningen; 4. versterken van de gezondheidszorg; 5. verbeteren van de arbeidsomstandigheden; 6. tegengaan van belastingontduiking. Zie p. 23 [Nederlands Herstel- en Veerkrachtplan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

van subsidieontvangers) pleiten voor vermindering van de controle- en beheerlasten van subsidies. Dit kan echter ten koste gaan van het zicht op de juiste en rechtmatige besteding.

Deze ontwikkelingen leiden tot fundamentele vragen, zoals: is een subsidie wel altijd het meest geschikte financiële instrument? Wordt het Uniform Subsidie Kader (USK) wel goed toegepast? Hoe staat het met de controleerbaarheid van deze subsidies door beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties van de departementen zelf, de Auditdienst Rijk en de accountants van bedrijven en instellingen?

Wij adviseren:

- denk vooraf goed na of de keuze voor een subsidieregeling wel het meest geschikt is in de desbetreffende specifieke situatie, mede rekening houdend met de daarmee gepaard gaande verantwoordings- en controlelasten. De ontwikkeling van het beleidskompas als opvolger van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving biedt goede kansen om tot een beter gemotiveerde keuze voor een financieel instrument te komen en daarbij ook de belangen van de uitvoeringsorganisaties te betrekken;
- evalueer de toepassing van het USK, vereenvoudig waar mogelijk de regelgeving en focus op de juiste toepassing ervan. Als het USK het aantal manieren waarop een regel wordt uitgevoerd en de hierbij gehanteerde definities verplicht beperkt voor elke nieuwe regelgeving, zal dit leiden tot meer eenduidigheid en minder complexiteit in de subsidiearrangementen;
- stem nieuwe regelgeving in een vroeg stadium af met de doelgroepen en hun accountants, en expliciteer de gemaakte keuzes omtrent uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en administratieve lasten. Expliciteer ook de geaccepteerde restructies.

5. Beheersing van frauderisico's

Inzicht in, en preventie en beheersing van risico's op fraude behoren tot de basishygiëne van overheidsorganisaties. Preventieve maatregelen kunnen beschermen tegen financiële schade, imago- en reputatieschade. Het betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de eerste en tweede lijn.² Sinds 2021 is het rapporteren over de controleaanpak ten aanzien van frauderisico's een verplicht element in de controleverklaring van accountants bij wettelijke controles van organisaties van openbaar belang.³ Wij adviseerden in ons tussentijds beeld van 2021 aan de ministeries periodiek een eigen fraudeanalyse te laten maken en adequate interne beheersmaatregelen te nemen om de grootste frauderisico's te adresseren.

Departementsbrede risicoanalyses niet overal gangbaar; wel goede voorbeelden

Wij constateren dat er binnen onderdelen van de departementen meer aandacht wordt besteed aan het identificeren, analyseren en mitigeren van de risico's op interne en externe fraude. Tegelijkertijd zijn departementsbrede risicoanalyses met gestructureerde en zichtbare aandacht voor frauderisico's nog niet overal gangbaar. Ook ontbreekt het op

² De eerstelijnsrol betreft het lijnmanagement van de (beleids)directies, die verantwoordelijk is voor de eigen processen. De tweedelijnsrol heeft betrekking op het adviseren, ondersteunen, coördineren en bewaken dat het lijnmanagement deze verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. De directie FEZ van de departementen vervult deze tweedelijnsrol op het terrein van het begrotings- en financieel beheer; voor de andere terreinen van de bedrijfsvoering is de tweedelijnsrol elders in de departementale organisatie belegd.

³ Er kan sprake zijn van interne fraude (door ambtenaren of bestuurders binnen de overheid) of externe fraude (jegens de overheid). Het gaat dus om fraude van zowel medewerkers van het ministerie met betrekking tot programmagelden (subsidies, uitkeringen, bijdragen, opdrachten, etc.) en apparaatgelden (personele en materiële uitgaven) als van fraude door derden. Frauderisico's die voortvloeien uit door derden aangeleverde gegevens waarvan de uitvoering van wet- en regelgeving afhankelijk is, vallen onder de reikwijdte van het departementale beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

een aantal departementen nog aan systematische betrokkenheid van de leiding en interne controleurs bij de analyse en beheersing van frauderisico's. Zichtbare aandacht en goed voorbeeldgedrag vanuit de top en andere leidinggevendenden verhogen de fraudebewustwording die nodig is voor preventie en vroege signalering.

Wij zien ook goede voorbeelden van de inzet van beheersmaatregelen voor de aanpak van fraude, zoals:

- het ondersteunen en monitoren van hoogwaardige analyses voor risico's op externe fraude en het instellen van een Expertisecentrum Malversaties (ECM) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit heeft geleid tot een versterkte inzet op de preventie en detectie van (potentiële) externe fraude en corruptie;
- verplichte periodieke rapportage door alle dienstonderdelen van het ministerie van Justitie en Veiligheid of eventuele interne en externe fraudesignalen tijdig zijn gemeld bij de directie Financieel-Economische Zaken. Deze directie bewaakt dat deze informatie wordt verstrekt en analyseert de uitkomsten hiervan;
- verplicht nader onderzoek ter opvolging van eventuele signalen van mogelijke interne fraude bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. In een jaarlijkse managementverklaring bevestigen hoofden van dienst dat geconstateerde interne fraudes zijn gemeld bij de directeur Financieel-Economische Zaken, de secretaris-generaal en de Auditdienst Rijk.

De Auditdienst Rijk heeft een quick scan fraude- en corruptiepreventie ontwikkeld, waarmee efficiënt, effectief en snel inzicht kan worden verkregen in de belangrijkste kwetsbaarheden en remedies ter voorkoming van interne fraude en corruptie. Interne auditors en andere medewerkers met uitgebreide kennis van de organisatieactiviteiten kunnen – al dan niet in overleg met de fraude- en corruptiespecialisten van de Auditdienst Rijk – met dit instrument aan de slag.

6. Beheersing van algoritmen

Besluitvorming op basis van algoritmen⁴ is niet meer weg te denken uit de overheidspraktijk. Beheersing van het gebruik van deze algoritmen is cruciaal. Wij hebben op verzoek van de CIO Rijk onderzoek gedaan naar de beheersing van vijf algoritmen bij verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties. Deze algoritmen varieerden van relatief eenvoudigere beslisbomen tot machine learning en neurale netwerken die over het algemeen complexer zijn in techniek en uitlegbaarheid. Alle algoritmen waren ondersteunend aan beslissingen die medewerkers moesten nemen. Ze verkeerden in verschillende fases van ontwikkeling: in de ontwerp- en pilotfase of in productie. Eén ervan werd ontwikkeld en beheerd door een externe partij.

Expliciteer vooraf doelen, criteria, risico's, rollen en verantwoordelijkheden

Over het algemeen zien we dat de techniek achter het algoritme doordacht is. De organisaties kunnen overwegingen en keuzes ten aanzien van het model en de privacy en ethische aspecten in de meeste gevallen onderbouwen. Deze keuzes komen echter niet altijd voort uit een gestructureerde analyse en zijn vaak beperkt vastgelegd. Daarnaast zijn de criteria waaraan het algoritme moet voldoen meestal niet vooraf bepaald. Dit maakt het voor organisaties lastig om achteraf te beoordelen hoe het algoritme functioneert en daarover verantwoording af te leggen. Wij adviseren:

- expliciteer tijdens de ontwikkeling van het algoritme in een begeleidende handleiding wanneer en hoe analyses rond het gebruik van algoritmen kunnen worden

⁴ Algoritmen zijn sets van regels en instructies die een computer geautomatiseerd volgt voor onder meer berekeningen en het beantwoorden van vragen.

- uitgevoerd, en wanneer en door wie risico's omtrent privacy en ethiek geanalyseerd en beheerst kunnen worden;
- geef hierin tevens aan wanneer en door wie getoetst wordt of het algoritme voldoet aan relevante wet- en regelgeving en (interne) richtlijnen, wanneer en aan de hand van welke vooropgestelde criteria (o.a. acceptatie- en prestatiecriteria) het algoritme gemonitord en geëvalueerd kan worden, en door wie en hoe verantwoording over de inzet en het gebruik van het algoritme afgelegd dient te worden;
- ontwerp een eenduidige methode om de kwaliteit van het algoritme (nauwkeurigheid en robuustheid) en de data (representativiteit en juistheid/volledigheid/consistentie) te kunnen onderbouwen.

7. Verduurzaming bedrijfsvoering

In het Nationaal Klimaatakkoord uit 2019 is vastgelegd dat het Rijk een voorbeeldrol heeft op het gebied van verduurzaming. Deze rol is bekrachtigd in de rijksbrede inkoopstrategie 'Inkopen met impact', waarin duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap centraal staat.

Investeer in wegnemen belemmeringen

Uit ons onderzoek naar de duurzaamheidsinspanningen in de bedrijfsvoering blijkt dat er op veel plaatsen binnen het Rijk concrete initiatieven van de grond komen. Bij de inkoop en aanbesteding wordt duurzaamheid echter afgewogen tegen andere prioriteiten. Vaak blijkt dan de aanschafprijs en niet de kosten van de totale levenscyclus de doorslag te geven. Het hanteren van een kas-verplichtingenstelsel kan ook een belemmerende factor zijn voor verduurzaming. Langetermijninvesteringen worden dan vaak niet meegenomen in de businesscase voor een aanschaf. En het werken met vaste kostenplaatsen kan betekenen dat de kosten en baten van duurzaamheid niet op de plek komen te liggen waar ze eigenlijk thuishoren.

Goede voorbeelden treffen we onder meer aan op de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze ministeries dragen beleidsmatig verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Nationaal Klimaatakkoord. Ook bij uitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf staat verduurzaming van de bedrijfsvoering hoog op de agenda, doordat deze met omvangrijke projecten grote impact hebben.

Wij adviseren:

- expliciteer de departementale en organisatiedoelen, -keuzes en -dilemma's op het gebied van duurzaamheid en adresseer ze op het juiste functionele en politiek-bestuurlijke niveau;
- bezie hoe middelen uit het Regeerakkoord voor verduurzaming ook kunnen worden ingezet voor de verduurzaming van rijksgebouwen en bedrijfsvoering. Betrek hierin ook de opwekking van energie voor eigen gebruik, rijksbrede CO₂-compensatie en de discussie over leegstand in rijksgebouwen als gevolg van het hybride werken;
- pak beperkingen in het inkoopstelsel aan als ze verduurzaming belemmeren. PIANOo, het expertisecentrum voor aanbesteden bij de overheid, biedt allerlei praktijkvoorbeelden en instrumenten om duurzaamheid zwaarder te laten meewegen in aanbestedings- en inkoopprocessen;
- pak de aanpak van 'sluipverbruik' in de avonduren en in (deels) leegstaande panden aan.