



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2022

ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J)

Colofon

Titel	Interim-rapport ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J)
Uitgebracht aan	De minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van Infrastructuur en Waterstaat
Datum	14 oktober 2022
Kenmerk	2022-0000235012

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1 SAMENVATTING	4
1.1 ALGEMEEN	4
1.2 BEVINDINGEN IN HET BEHEER BETER GEMONITORD MAAR HARDNEKKIG	4
1.3 NOG BENODIGDE ACTIES IN 2022	4
2 INLEIDING	5
2.1 DOEL EN DOELGROEPEN	5
3 FOLLOW-UP BEVINDINGEN SAMENVATTEND AUDITRAPPORT 2021	6
3.1 INLEIDING	6
3.2 VOORTGANG BEVINDINGEN IN HET BEHEER UIT 2021	6
3.3 MONITORING IS EERSTE STAP, EFFECT OP WERKING NOG NIET ZICHTBAAR	7
3.3.1 <i>Inkoopbeheer: verbetertraject vraagt om een lange adem</i>	7
3.3.2 <i>Verplichtingenbeheer zal zich moeten bewijzen in de proefafsluiting september..</i>	8
3.3.3 <i>Informatiebeveiliging: ons onderzoek is nog onderhanden</i>	9
3.3.4 <i>Prestatieverklaren: monitoring is verbeterd, uitkomsten niet; acties noodzakelijk</i>	9
3.3.5 <i>Voortgang AVG : uitkomsten in hoor wederhoor</i>	10
3.3.6 <i>Sanctiebeleid</i>	10
4 NIEUWE BEVINDING 2022	11
4.1 INLEIDING	11
4.2 BEHEER SUBSIDIEVOORSCHOTTEN BEHOEFT AANSCHERPING	11
4.2.1 <i>Uitvoering beheer subsidievoorschotten aanscherpen</i>	11
5 OVERIGE ONDERWERPEN	12
5.1 INLEIDING	12
5.2 VERANTWOORDING OVER NATIONAAL GROEIFONDS EN HET HERSTEL- EN VEERKRACHTPLAN	12
5.3 AANDACHT VOOR TIJDIG REPAREREN VAN HET ONJUIST VASTLEGGEN VAN VERPLICHTINGEN ONDER MANDAAT	12
5.4 REALISATIEBEGINSEL	13
5.5 ONDERBOUWING BEDRIJFSVOERINGS PARAGRAAF	13
5.6 WET BIBOB	13
5.7 FRAUDERISICOANALYSE	13
6 ONDERTEKENING	15

1 Samenvatting

1.1 Algemeen

In dit interim-rapport rapporteren wij over de belangrijkste uitkomsten van onze onderzoeken tot nu toe. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2023 worden gerapporteerd in het samenvattende auditrapport 2022 kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-rapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2022 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen.

1.2 Bevindingen in het beheer beter gemonitord maar hardnekkig

In onze controlewerkzaamheden over de eerste 8 maanden van 2022 zien wij dat, mede door verbetering van de concernoverview van IenW, de monitoring in het beheer voor een aantal verbeterpunten is versterkt. De uitkomsten van de monitoring geven nog wel zorg, met name voor de kwaliteit van de prestatieverklaringen.

De verbeterplannen inkoop BSK en RWS hebben enige vertraging opgelopen. De bevindingen op het gebied van inkoop blijven hardnekkig, vooral ten aanzien van de naleving van de interne procedures, dossiervorming en het tijdig vastleggen van inkoopverplichtingen in de administratie.

Het opstellen van een sanctiebeleid en een controleprotocol ten aanzien van door Prorail uitgevoerde projecten is momenteel nog onderhanden. Gezien de impact voor bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2022 adviseren wij om dit snel af te wikkelen.

In 2022 constateren wij dat het beheer van de subsidievoorschotten aanscherping behoeft. Het structureel bewaken van de tijdige indiening van vaststellingsaanvragen en het op basis hiervan rappelleren is van belang om te voorkomen dat de doelstelling van de subsidie niet wordt bereikt (of dat dit niet aantoonbaar is) en te hoog uitgekeerde gelden niet meer (tijdig) kunnen worden teruggevorderd. Zonder herstelacties kan dit een nieuwe bevinding in het beheer worden.

1.3 Nog benodigde acties in 2022

Over 2022 dient IenW zich te verantwoorden over projecten die vallen onder het Nationaal Groeifonds en het Herstel- en Veerkrachtplan. Aandachtspunt voor IenW is dat vanuit NGF en HVP specifieke eisen worden gesteld aan de verantwoording. Wij adviseren IenW deze eisen in kaart te brengen en te bezien welke maatregelen nodig zijn om hier volledig aan te voldoen. IenW heeft aangegeven dat voor HVP sprake is van opname van projecten uit eerdere jaren. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat toentertijd niet aan alle eisen werd voldaan. Voor de verantwoording door IenW en onze werkzaamheden daarop is van belang dat er tijdig inzicht bestaat in de projecten die gaan worden verantwoord in het jaarverslag 2022.

Voor de totstandkoming van het jaarverslag 2022 zijn het opstellen van een frauderisicoanalyse en een procedure voor het verzamelen van de hoofdlichtinformatie ten behoeve van de bedrijfsvoeringsparagraaf urgente acties.

2 Inleiding

2.1 Doel en doelgroepen

Voor u ligt het interim-auditrapport 2022 over de uitkomsten van de wettelijke taak ten aanzien van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), het Mobiliteitsfonds (A) en het Deltafonds (J). In dit interim-rapport rapporteren wij onze belangrijkste bevindingen tot nu toe, opdat nog tijdig - voor afsluiting van het begrotingsjaar - maatregelen ter verbetering kunnen worden genomen. Onze bevindingen hebben met name betrekking op het financieel en materieelbeheer.

Het rapport is opgesteld voor de minister, de staatssecretaris en de secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit comité, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer (AR). Waar nodig ontvangen de directies en agentschappen binnen IenW een tussentijdse rapportage van de onderzoeksresultaten.

De Auditdienst Rijk (ADR) is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

3 Follow-up bevindingen samenvattend auditrapport 2021

Monitoring in het beheer is verbeterd, de uitkomsten van de monitoring vragen aandacht van de (beleids-)directies om tot effectieve werking te komen.

3.1 Inleiding

Als onderdeel van onze wettelijke taak onderzoeken wij of de door ons geselecteerde processen van financieel en materieelbeheer voldoen aan de normen uit de comptabele wet- en regelgeving. Op het hoogste niveau geldt dat het financieel en materieelbeheer moet voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en dat het beheer overigens zo doelmatig mogelijk wordt ingericht. Deze eisen zijn verder uitgewerkt en samengevat in de Baseline Financieel en materieelbeheer van het ministerie van Financiën. 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.

In dit hoofdstuk behandelen wij de follow-up van de bevindingen die wij medio maart 2022 hebben gerapporteerd in ons samenvattende auditrapport 2021.

3.2 Voortgang bevindingen in het beheer uit 2021

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevindingen over het financieel en materieel beheer ultimo 2021.

Figuur 1: overzicht bevindingen per eind 2021

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2019	2020	2021
Inkoopbeheer BSK en RWS blijft onvoldoende	IenW	■	▲	▲
Verplichtingenbeheer: eerste positieve signalen, maar verdere verbetering is vereist	BSK	•	▲	■
Voorzichtige groei in risicomangement 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

In de navolgende paragrafen gaan wij voor de gemiddelde en ernstige bevindingen per bevinding in op de stand van zaken. Voor de lichte bevindingen geven wij een

samenvatting van de voortgang voor zover dit op basis van onze werkzaamheden tot nu toe mogelijk is.

3.3 **Monitoring is eerste stap, effect op werking nog niet zichtbaar**

Begin 2021 zijn naar aanleiding van de bevindingen over 2020 van ons en de AR verbeterplannen opgesteld voor het financieel beheer. Deze verbeterplannen zijn gedurende 2021 in uitvoering genomen en hebben een meerjarig karakter voordat de effecten in de gehele breedte zullen worden bereikt.

IenW is momenteel bezig met de realisatie van de doelstellingen uit haar verbeterplannen gericht op onder andere het inkoopbeheer, verplichtingenbeheer, prestatie verklaren, voorschottenbeheer en het light proces voor uitgaven. De verbeterplannen zijn voor de ADR geen controleobject, echter onderdelen hieruit raken wel de interne beheersing die benodigd is voor het opstellen van de verantwoording en onze controle daarop.

De concernoverview van IenW is doorontwikkeld en geeft een steeds beter inzicht in het beheer van IenW en de voortgang van de verbeterplannen. Voor het inkoopbeheer bij BSK en RWS en het light proces BSK is enige vertraging ontstaan in de uitvoering van het verbeterplan. Voor het verbeterpunt inzake risicomangement bij informatiebeveiliging is nog geen voortgang zichtbaar. De andere verbeterplannen lopen op schema. Bij de prestatieverklaringen zijn aan de hand van de verbeteracties de inhoudelijke knelpunten duidelijker geworden. In lijn met de concernoverview blijkt uit de tussentijdse uitkomsten van onze controles dat het effect van de verbeterplannen op de werking van het financieel beheer op dit moment nog niet zichtbaar is. Dit komt met name voort uit de looptijd van de verbeterplannen (3 jaar), waarin de effecten door IenW voorzien zijn in 2023.

3.3.1 *Inkoopbeheer: verbetertraject vraagt om een lange adem*

Uit onze eerste controles blijkt dat de inkoopbevindingen uit 2021 nog steeds actueel zijn. Dit betreft onder andere: het niet naleven van procedures, ontoereikende dossiervorming, met als gevolg dat er onvoldoende controle-informatie beschikbaar is om de rechtmatigheid te onderbouwen en het niet tijdig vastleggen van de verplichtingen in SAP, hetgeen getrouwheidsfouten kan opleveren. Wij onderschrijven nogmaals het belang van de implementatie van gerichte beheersmaatregelen of het naleven van de bestaande procedures.

Daarnaast hebben wij voor 2022 de volgende bevindingen:

Monitoring maximale hoeveelheid of waarde van raamovereenkomsten

Sinds 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.

Op basis van het juridisch advies is het voor IenW en RWS van belang dat:

- de juiste afspraken worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten en contracten;
- actief contractmanagement wordt gevoerd op de (eigen en rijksbrede) raamovereenkomsten om zo de totale afname onder de raamovereenkomst te bewaken;
- zij tijdig anticipeert op een dreigende overschrijding van de vooraf opgegeven totale hoeveelheid of waarde.

Over het eerste halfjaar van 2022 is uit de controle gebleken dat het vermelden van de maximale waarde of maximale hoeveelheid in de aankondiging in één geval bij RWS niet is nageleefd. Dit heeft tot gevolg dat alle nadere overeenkomsten die ressorteren onder deze opdracht als onrechtmatig worden aangemerkt.

Voor het monitoren van de rijksbrede raamovereenkomsten wordt nu gesteund op leveranciersinformatie. Uit de voortgangrapportages is af te lezen dat zowel IenW als RWS als eerste stap voor hun eigen inkopen bezig zijn een spendanalyse te ontwikkelen die voldoende waarborgen biedt om via actief contractmanagement een mogelijke overschrijding te voorkomen. Na ingebruikname van de spendanalyses zullen wij in onze werkzaamheden nagaan of deze wijze van monitoring effectief is om tijdig te kunnen anticiperen op dreigende overschrijdingen.

Onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten

In 2020 is bij enkele verlopen rijksbrede raamovereenkomsten geconstateerd dat de door het ministerie van IenW afgesloten overbruggingsovereenkomsten onrechtmatig waren. Het betrof de raamovereenkomsten inzake auditdiensten, inkoopadviesdiensten, financieel adviesdiensten en Interim Management en Organisatieadvies (IMOA). Inmiddels zijn voor inkoopadviesdiensten en financieel adviesdiensten nieuwe contracten afgesloten.

De aanbestedingen van IMOA en van auditdiensten (perceel 2 (nog niet), perceel 3 (per 3 oktober 2022 gereed)) zijn nog niet afgerond. Rijksbreed moet daardoor voor het derde opeenvolgende jaar gebruik worden gemaakt van onrechtmatige overbruggingsovereenkomsten. Dit is echter gegeven de omstandigheden de meest zorgvuldige en beheersbare manier om invulling te geven aan het categoriemanagement van het rijk.

De afroepen op de betreffende overbruggingsovereenkomsten zullen ook in 2022 (gedurende de looptijd) als onrechtmatig worden aangemerkt. We willen benadrukken dat de omvang van de fout voor boekjaar 2022 door u dient te worden bepaald, zowel voor IenW en RWS zelf als ook voor de andere rijksbrede gebruikers van deze overeenkomsten. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag over 2022 dient IenW deze overbruggingsproblematiek en de financiële omvang toe te lichten.

Light Inkopen

Bij RWS is sprake van onrechtmatigheden in de light inkopen als gevolg van het niet gebruik maken van aanbestede raamovereenkomsten. Er wordt op gestuurd om deze terug te dringen, maar het zal ook dit jaar leiden tot een onzekerheid die afneemt in omvang. Aandachtspunt is dat de uiteindelijke onrechtmatigheid tijdig moet worden gecommuniceerd aan FEZ ten behoeve van de opname in de hoofdlichtinformatie voor de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag van IenW.

Voor het light inkoopproces van de bestuurskern zien we dat op dit moment de implementatie van de beheersmaatregelen uit het verbeterplan nog beperkt is. Derhalve geldt dat de eerder gerapporteerde bevindingen en daarmee de risico's nog steeds actueel zijn. De eerste signalen uit onze controlewerkzaamheden bevestigen dit.

3.3.2 Verplichtingenbeheer zal zich moeten bewijzen in de proefafsluiting september

De bevinding inzake het verplichtingenbeheer is in het auditrapport 2021 afgeschaald van ernstig naar gemiddeld.

Om verdere stappen te kunnen zetten heeft IenW in 2022 diverse acties geïnitieerd om te kunnen monitoren of verplichtingen terecht open staan. Zo worden enkele proefafsluitingen uitgevoerd, worden openstaande verplichtingen geanalyseerd, zijn verplichtingen waarvoor de einddatum is overschreden onder de aandacht gebracht van de verantwoordelijke beleidsmedewerkers en zijn vier posten uit de crashactie 2020 afgewikkeld.

Tevens zijn in juli 2022 key controls benoemd en vastgelegd om te kunnen toetsen of de openstaande verplichtingen voldoen aan wet- en regelgeving en is lijstwerk gevalideerd.

De proefafsluiting na de maand september wordt een belangrijk intern meetmoment, waarop wij onze controlewerkzaamheden mede baseren. Deze zullen

met name gericht zijn op de werking van de interne beheersmaatregelen en in hoeverre wij daarop kunnen steunen.

Daarnaast zullen wij voor de stand per 30 september en de komende perioden, conform afspraak, ook onze deelwaarneming met te analyseren verplichtingen afstemmen.

3.3.3 *Informatiebeveiliging: ons onderzoek is nog onderhanden*

Ons onderzoek naar onder andere het risicomanagement bij Informatiebeveiliging is nog niet zo ver gevorderd dat wij daarover nu kunnen rapporteren.

3.3.4 *Prestatieverklaren: monitoring is verbeterd, uitkomsten niet; acties noodzakelijk*

BSK

Naar aanleiding van onze bevindingen is de monitoring door de Directie Uitvoering en Decentraal Advies en Control (UDAC) op de prestatieverklaringen verbeterd. UDAC voert vanaf 2022 zelf aanvullende interne controles uit op de kwaliteit van de prestatieverklaringen. Hierbij wordt een strikte interne norm gehanteerd om een goed beeld te vormen. UDAC heeft inmiddels over drie periodes haar uitkomsten gerapporteerd aan de DG's. Volgens deze rapportages is over het eerste halfjaar 2022 nog sprake van veel financieel beheer- en rechtmatigheidsbevindingen. De DG's zullen nu met de uitkomsten aan de slag moeten om verbeteringen te realiseren.

Uit onze controles hebben wij al enkele bevindingen op de prestatieverklaringen geconstateerd. Voor de jaarrekeningcontrole houden wij bij onze beoordeling de norm in lijn met eerdere jaren.

RWS

Bij RWS zijn maatregelen ingericht, maar nog geen periodieke monitoring. Momenteel loopt een interne audit op de kwaliteit van de prestatieverklaringen. De uitkomsten worden in november verwacht.

Daarnaast vragen wij uw aandacht voor de volgende specifieke onderwerpen die de prestatieverklaring raken:

Spoor: risico op te hoge bevoorschotting neemt toe, mogelijke onzekerheid per jaareinde.

De ADR heeft sinds 2020 geconstateerd dat er geen zichtbare en uniforme beoordeling van de prestaties plaatsvindt bij de aangevraagde voorschotten voor de aanlegprojecten. Met name bij de laatste voorschotbetaling in het kalenderjaar, is het van belang dat de directie Openbaar Vervoer en Spoor (hierna OVS) beoordeelt of de hoogte van het aangevraagde voorschot past bij de inhoudelijke voortgang van het aanlegproject om het risico op een te hoge bevoorschotting per jaareinde af te dekken/ te beheersen.

Het risico op overbevoorschotting neemt toe omdat de periodiciteit van de voorschotbetalingen gewijzigd is van tertiaal naar halfjaarlijks. Daarmee neemt de kans op een hogere afwijking toe en mogelijk leidt dit tot een onzekerheid per jaareinde. We adviseren om een uniforme beoordeling van de aangevraagde voorschotten vast te leggen.

Coronamaatregelen: afwikkeling betalingen inzake testen voor reizen onderhanden

In 2022 vindt de afwikkeling plaats van de op 31 december 2021 openstaande facturen van coronatestaanbieders voor reizen. Voor een deel betreft dit facturen waarnaar IenW aanvullend (accountants)onderzoek heeft laten uitvoeren alvorens deze uit te betalen. In 2021 heeft IenW aan een aantal aanbieders voorschotten uitbetaald. Thans lopen er voor twee testaanbieders nog onderzoekstrajecten. Daarnaast is er sprake van een aanvullende claim van een aanbieder. De openstaande facturen van de andere testaanbieders zijn in 2022 afgerekend. IenW doorloopt het traject zorgvuldig en wij onderschrijven de ambitie om testen voor reizen in 2022 af te ronden.

3.3.5 *Voortgang AVG : uitkomsten in hoor wederhoor*

Wij hebben onderzoek uitgevoerd naar de voortgang op het gebied van de naleving van AVG. De uitkomsten worden momenteel afgestemd en zullen in de volgende rapportage worden opgenomen.

3.3.6 *Sanctiebeleid*

Het sanctiebeleid bij het vaststellen van door Prorail uitgevoerde aanlegprojecten is momenteel onderhanden. Gezien de impact voor bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag 2022 adviseren wij om dit beleid snel definitief te maken.

Voor beheer, onderhoud en vervanging uitgevoerd door Prorail hebben wij IenW geadviseerd verdere afspraken te maken om de naleving van de aanbestedingswet te borgen, waaronder het afsluiten van de ingroefase die in 2016 was afgesproken en inmiddels is geëxpireerd, en op basis hiervan het controleprotocol te herzien. Op dit moment is het controleprotocol nog niet aangepast en wordt de controleverklaring 2021 nog afgegeven op basis van het oude controleprotocol. Gezien het financieel belang is het herzien van de afspraken en het op basis hiervan aanpassen van het controleprotocol urgent, mede omdat de controlewerkzaamheden voor 2022 door de accountant van Prorail al zijn opgestart.

Ten aanzien van de reguliere IenW subsidies hebben wij in 2021 geadviseerd om een proces in te richten en toe te passen zodat het ministerie transparant is in haar afwegingen over hoe omgegaan is met de niet-goedkeurende controleverklaringen bij de afrekeningen en/of rapportages. Ter borging van dit proces is een formulier ontwikkeld dat medio mei in werking is getreden.

4 Nieuwe bevinding 2022

Beheer van openstaande voorschotten vraagt aanscherping en kan afhankelijk van de herstelacties een nieuwe bevinding in het beheer worden.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste nieuwe bevindingen van onze onderzoeken naar het financieel en materieelbeheer. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Sommige onderzoeken zijn al uitgevoerd, sommige onderzoeken zijn halverwege dan wel recent opgestart en bepaalde geplande onderzoeken moeten nog worden uitgevoerd. Onze definitieve bevindingen over het financieel en materieelbeheer, die in maart 2023 worden gerapporteerd in ons samenvattende auditrapport 2022 kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

4.2 Beheer subsidievoorschotten behoeft aanscherping

Figuur 2: nieuwe bevindingen 2022

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel
Beheer subsidievoorschotten behoeft aanscherping	BSK

4.2.1 *Uitvoering beheer subsidievoorschotten aanscherpen*

Uit onze beoordeling per 30 juni 2022 blijkt dat er vanaf 2006 zo'n 600 voorschotten waarvan de einddatum is verstreken nog openstaan zonder toelichting van de beleidsdirecties. Het risico van een te lange doorlooptijd is dat met de subsidie beoogde doelen niet worden bereikt (of dat dit door de verstreken jaren niet meer aantoonbaar is) en dat te hoog uitgekeerde gelden niet meer (tijdig) kunnen worden teruggevorderd. IenW beschikt over procedures voor de monitoring van de tijdigheid van vaststellingsaanvragen door middel van maandelijkse rappelijsten. Er wordt door IenW gemonitord op de tijdige indiening van de vaststellingsaanvragen door de subsidieontvanger. Wanneer termijnen zijn overschreden geeft de verantwoordelijk beleidsmedewerker in de rappelijst aan wat de oorzaak is. De maandelijkse rappelijst is echter niet volledig ingevuld. Het is van belang dat de beleidsdirecties het beheer daadwerkelijk invulling geven aan de hand van de rappelijst die UDAC als signalering oplevert.

Wij bevelen aan om in het proces een periodieke ouderdomsanalyse op te nemen, bijvoorbeeld per kwartaal of half jaar. Wanneer acties van subsidieontvangers uitblijven dient het sanctiebeleid te worden toegepast.

5 Overige onderwerpen

Voor de verantwoording over 2022 is op meerdere onderwerpen acties van IenW benodigd.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteren wij belangrijke bevindingen die niet leiden tot een weging voor het financieel beheer maar die wel van belang zijn voor het opstellen van de verantwoording of de algemene beheeromgeving binnen IenW.

5.2 Verantwoording over Nationaal Groeifonds en het Herstel- en Veerkrachtplan

Over 2022 dient het ministerie van IenW zich te verantwoorden over de toegewezen gelden vanuit het nationaal groeifonds (NGF) en het herstel- en veerkrachtplan (HVP). Hiervoor worden in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV 2023) specifieke modellen opgenomen. Tevens is voorgeschreven, dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf de aandachtspunten ten aanzien van het financieel beheer voor deze gelden worden benoemd, alsmede de maatregelen om deze op te lossen. De informatie in de NGF bijlage en de bijlage Verantwoording EU-middelen uit de HVP betreft niet-financiële informatie die in het jaarverslag door ons wordt getoetst op de toestandkoming en inhoudelijk op de gerapporteerde mijlpalen en doelstellingen.

Aandachtspunt voor IenW is dat vanuit NGF en HVP specifieke eisen worden gesteld aan de verantwoording. Wij adviseren IenW deze eisen in kaart te brengen en te bezien welke maatregelen nodig zijn om hier volledig aan te voldoen. Omdat voor HVP sprake is van opname van projecten uit eerdere jaren, bestaat de kans dat toentertijd niet aan alle eisen werd voldaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de eis dat systemen moeten zijn ingericht om gevallen van belangenconflict, corruptie, fraude en dubbele financiering te voorkomen. Een ander belangrijk element is inzichtelijk te maken hoe de relatie met de eindbegunstigde is geregeld.

Afwijkingen van de eisen moeten worden vermeld in de beheersverklaring die IenW afgeeft, waarbij een risico bestaat dat de HVP gelden niet worden uitbetaald door de Europese Commissie.

Voor IenW is het van belang om tijdig inzicht te krijgen welke projecten worden verantwoord in het jaarverslag 2022. Dit is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eisen die voor NGF zijn gesteld in de "projectoverstijgende afspraken tussen fondsbeheerders en ontvangende minister in het kader van het nationaal groeifonds". Voor de HVP zijn eisen opgenomen in hoofdstuk 3.3 van het "Nederlandse herstel- en veerkrachtplan" van juli 2022 waarover op 8 september 2022 een positief besluit is genomen door de Europese Commissie.

5.3 Aandacht voor tijdig repareren van het onjuist vastleggen van verplichtingen onder mandaat

In 2021 zijn enkele financieel omvangrijke correcties doorgevoerd in de verantwoording omdat verplichtingen te vroeg waren vastgelegd. Het betrof verplichtingen voor beleidsinstrumenten die, onder mandaat van de minister van IenW, via RVO en vergelijkbare uitvoerders in de markt worden gezet. In 2022 is verder overleg gevoerd met het ministerie van Financiën (MinFin) over deze problematiek.

In dit overleg heeft MinFin bevestigd dat IenW voor de beleidsinstrumenten waar uitvoering aan wordt gegeven geen verplichting heeft richting RVO en vergelijkbare uitvoerders zolang die geen verplichtingen jegens een derde is aangegaan. De verplichting ontstaat pas op het moment dat namens de minister een verplichting is aangegaan. Ofwel de minister van IenW gaat pas een verplichting met een derde aan als de uitvoerder de beschikking namens de minister van IenW slaat. Wij adviseren om in kaart te brengen voor welke uitvoerders en beleidsinstrumenten deze wijze van vastlegging van toepassing is en met deze uitvoerders afspraken te maken over de tijdige aanlevering van informatie. Daarnaast adviseren wij een procedure op stellen waarin de werkwijze voor de administratieve vastlegging wordt beschreven en de systematiek van onjuiste vastleggingen in de administratie wordt hersteld.

5.4 Realisatiebeginsel

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 2023 kan de ontvangen 'bijdrage moeder' als omzet worden verantwoord zonder toepassing van het realisatiebeginsel en het matchingprincipe uit de gebruikelijke richtlijnen voor de jaarverslaggeving. RWS is samen met IenW/FEZ in overleg met het Ministerie van Financiën om te komen tot een structurele oplossing zodat ook na 2023 volledig aan de wettelijke verslaggevingsvereisten kan worden voldaan. Wij adviseren IenW om vanuit de eigenaarsrol meer sturing te geven aan dit proces.

5.5 Onderbouwing bedrijfsvoeringsparagraaf

In 2021 hebben wij vastgesteld dat het proces voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsparagraaf binnen IenW nog niet optimaal verliep. Wij vragen met name aandacht voor het interne proces met betrekking tot de zogenoemde "hoofddlichtinformatie" die dient ter onderbouwing van de rechtmatigheidsparagraaf. Wij zien dat vanuit de interne controles rechtmatigheidsbevindingen komen die niet altijd hun weg vinden naar de opsteller van de bedrijfsvoeringsparagraaf, waardoor de "hoofddlichtinformatie" niet volledig is. Wij adviseren intern afspraken te maken over de tijdige aanlevering van de interne controlebevindingen bij de opsteller van de bedrijfsvoeringsparagraaf. De interne afspraken kunnen tevens als basis dienen voor het door IenW te vullen rechtmatigheidsdashboard dat in 2022 door MinFin als pilot is uitgerold.

5.6 Wet Bibob

De Wet Bibob (voluit: de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) heeft als doel te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert bij het verlenen van beschikkingen, overheidsopdrachten en het aangaan van vastgoedtransacties. Op 5 juli 2022 heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob. Deze wetwijziging beoogt de bevoegdheden voor bestuursorganen om het ongewild faciliteren van criminele activiteiten tegen te gaan, verder te versterken. De wetwijziging is op 15 juli 2022 in het Staatsblad gepubliceerd en treedt volgens planning per 1 oktober 2022 in werking.

Uit recent journalistiek onderzoek blijkt dat de mogelijkheden van de Wet Bibob voor de verstrekking van subsidies en vergunningen nauwelijks worden gebruikt. Ook zijn er door de ministeries nog geen afspraken gemaakt met uitvoeringsorganisaties zoals bijvoorbeeld RVO over inzet van Bibob-toetsingen. Wij adviseren IenW te evalueren of het huidige beleid voor het toepassen van de wet Bibob nog adequaat is.

5.7 Frauderisicoanalyse

In de controleverklaring bij de jaarverslagen van IenW, het Infrastructuurfonds (inmiddels MF) en DF over 2021 is gerapporteerd dat IenW niet over een specifieke frauderisicoanalyse beschikte. In 2022 hebben wij nog geen frauderisicoanalyse ontvangen van IenW. Wij adviseren op korte termijn een frauderisicoanalyse op te stellen en te laten accorderen door het management. De primaire

verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van frauderisico's berust bij het ministerie. In de bedrijfsvoeringsparagraaf over 2022 moet IenW zelf inzicht bieden in de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's.

6 Ondertekening

Den Haag, 14 oktober 2022

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