



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Auditrapport

2022

Ministerie van
Economische
Zaken en Klimaat
(XIII)



Auditrapport 2022

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)

24 maart 2023

Kenmerk
2023-0000042248

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Inhoud

1	De hectiek blijft, financieel beheer stabiel	6
1.1	De uitdagingen blijven komen voor EZK	6
1.2	Doel en doelgroepen	6
1.3	Leeswijzer	6
2	Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag	8
2.1	Controleverklaring	8
2.2	Vordering op grond van de Wet Normering Topinkomens	8
2.3	Aanpassing bedrijfsvoeringsparagraaf na 15 maart noodzakelijk	9
2.4	Overschrijding van rapporteringstoleranties	9
2.5	Totstandkoming niet-financiële informatie	9
3	Beheer in 2022 stabiel en verbeteringen IT-beheer in gang gezet	11
3.1	Beheer in 2022 stabiel, capaciteit voor 2023 versterken	11
3.2	IT-beheer	11
3.2.1	GITC UPNL op orde	11
3.2.2	Aansluiting UPNL-EBS: Maandelijkse vaststelling werking TVL/UPNL opgelost	12
3.2.3	Aansluiting zaaksystemen en EBS: uitbreiding controle aantallen TVL-berichten	12
3.2.4	Autorisatiebeheer blijft nog een lichte bevinding	12
3.3	Nationaal Coördinator Groningen (NCG)	13
3.4	Subsidiebeheer kerndepartement	14
3.4.1	Dossiervorming verder verbeterd bij het kerndepartement	14
3.4.2	Interne beheersing subsidieproces op orde	14
3.4.3	Capaciteit bij FDA ontoereikend	14
3.4.4	TO2-regeling: in 2022 nog een onrechtmatigheid vanuit oude problematiek	15
3.5	Subsidiebeheer RVO	15
3.5.1	Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in vaststellingsfase	15
3.5.2	Toelichtingen op de diverse media niet altijd synchroon	15
3.5.3	Interpretaties van subsidie regelgeving afstemmen met opdrachtgevers	16
3.6	Inkoopbeheer	16
3.6.1	Interne beheersing bij het IUC voor sommige onderdelen niet volledig zichtbaar vastgelegd	16
3.6.2	Spend-rapportages wel opgesteld, niet altijd geanalyseerd	16
3.6.3	Analyse objectieve leverancierskeuze is niet opgesteld	17
3.6.4	Aandacht gevraagd voor periodieke monitoring uitnutting raamovereenkomsten	17
3.6.5	Uiteindelijke prestatie niet altijd eenvoudig vast te stellen	18
3.7	Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), autorisatiebeheer MIRA	18
4	Overige onderwerpen	20
4.1	Legacyrisico BAS en SDE beter beheersbaar. In 2023 vaststellen uitfaseringsplannen voor BAS en SDE noodzakelijk	20
4.2	Herstel en Veerkracht Plan (HVP)	20
4.3	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	21
4.4	Zorgpunt voor 2023: DoMus is afgesloten, SIRIS werkt nog niet	21
Bijlage 1	Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	23
Bijlage 2	Onderzoeksverantwoording	27

1 De hectiek blijft, financieel beheer stabiel

1.1 De uitdagingen blijven komen voor EZK

De afgelopen jaren waren voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zeer uitdagend. In 2020 begon dit met de coronamaatregelen die in zeer kort tijdbestek opgesteld, ingeregeld en uitgevoerd moesten worden. Vorig jaar de omvangrijke klimaat- en transitiefondsen die het departement moet gaan uitvoeren. Door de energiecrisis in de tweede helft van 2022 blijft het voor het ministerie een roerige tijd. EZK werkt hard aan de diverse energieregelingen en de eerste betalingen zijn eind 2022 al verricht. Er zijn 3 energieregelingen opgesteld waarbij het energieplafond en de MKB-regeling het meest complex zijn. EZK trekt voor deze regelingen lessen uit de inregeling van de TVL-regeling. Er is tijd uitgetrokken om deze regelingen goed in de systemen in te regelen. Wij zien dan ook dat de eerste voorschotten voor zowel de lumpsum-regeling als het energieplafond zorgvuldig zijn verleend in december 2022. En dat ook de openstelling later dit jaar voor de MKB-regeling zorgvuldig ingeregeld wordt.

Dit jaar heeft EZK grote bedragen uitgegeven om de gasopslagen te vullen. Ook hebben er dit jaar grote betalingen plaatsgevonden aan de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) voor de huur van de gasopslag in Norg. Door middel van een arbitrage is de methodiek voor verrekening vastgesteld en deze betaling heeft over de afgelopen drie gasjaren plaats gevonden.

Het ministerie heeft dit jaar hard gewerkt om de bevindingen van vorig jaar op te lossen. Door RVO zijn de General IT Controls (GITC) voor het UPNL-zaaksysteem op orde gebracht en dit jaar is dit zowel in opzet als bestaan effectief gebleken. Dit is van belang voor de komende jaren omdat steeds meer regelingen via het UPNL-systeem gaan lopen. Denk hierbij aan alle energieregelingen.

In 2022 is de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgegaan naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze overgang is goed verlopen en de administratie is goed overgekomen per 1 juli 2022.

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 2022 bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben verricht. Dit rapport is opgesteld voor de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister voor Klimaat en Energie, de staatssecretaris Mijnbouw en de secretaris-generaal en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee en de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ). 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 (bijlage 1);
- de onderzoek verantwoording (bijlage 2).

2 Uitkomsten onderzoek verantwoordingsinformatie jaarverslag

2.1 Controleverklaring

Oordeel in de controleverklaring

De goedkeurende controleverklaring bij het jaarverslag 2022 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII) bevestigt dat de

- hierin opgenomen financiële overzichten een getrouw beeld geven van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022;
- informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf over de comptabele rechtmatigheid een getrouw beeld geeft van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022.

Omvang financiële stromen

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

Tabel 1: Omvang financiële stromen

Bedragen zijn in miljoen euro	2022	2021
Aangegane verplichtingen	45.886	19.527
Gerealiseerde uitgaven	25.908	12.323
Gerealiseerde ontvangsten	11.169	5.700
Afgerekende voorschotten	6.183	4.037
Totaal baten agentschap RVO	991	974
Totaal baten agentschap DICTU	352	347
Totaal baten agentschap Telecom	66	61
Totaal baten agentschap Nea	12	11

Toegepaste materialiteit

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.

Frauderisico's in de controleverklaring

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. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt daarom ook ingegaan op de belangrijkste materiële risico's op fraude.

2.2 Vordering op grond van de Wet Normering Topinkomens

Op grond van het controleprotocol WNT 2022 wijzen wij erop dat de WNT-verantwoording in het jaarverslag van het ministerie van EZK drie verrekeningen bevat uit hoofde van een onverschuldigde betaling. Dit bedrag is als vordering opgenomen in het jaarverslag en toegelicht bij de saldbalans. Tevens wordt het bedrag verrekend met de salarisbetaling van maart 2023.

- 2.3 Aanpassing bedrijfsvoeringsparagraaf na 15 maart noodzakelijk**
In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag was aanvankelijk opgenomen dat er zowel op de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen als de afgerekende voorschotten sprake was van een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor rechtmatigheid. Na 15 maart 2023 bleek op basis van nadere informatie dat er geen sprake was van overschrijding van de rapporteringstolerantie op de afgerekende voorschotten. De bedrijfsvoeringsparagraaf is hierop aangepast. Naar aanleiding hiervan hebben wij onze controle voortgezet en een nieuw rapport uitgebracht gedateerd op 24 maart 2023.
- 2.4 Overschrijding van rapporteringstoleranties**
De minister heeft in de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag gerapporteerd over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022. In het onderdeel rechtmatigheid zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties. Dit betreft geïmporteerde onrechtmatigheden op inkopen bij de agentschappen.
- 2.5 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 deze niet strijdig is met de financiële verantwoordingsinformatie. Uit ons onderzoek blijken geen bevindingen.

3 Beheer in 2022 stabiel en verbeteringen IT-beheer in gang gezet

3.1 Beheer in 2022 stabiel, capaciteit voor 2023 versterken

Onderstaande tabel laat zien dat er sprake is van drie lichte bevindingen. Wij gaan daar in de volgende paragrafen nader op in. De verbeteringen die vorig jaar werden gerealiseerd in het subsidiebeheer zijn vastgehouden. Mede gelet op de nieuwe uitdagingen in 2023 verdient de capaciteit bij de Financiële Diensten Administratie (FDA) wel aandacht.

Tabel 2: Bevindingen over het beheer 2022

Bevinding	Verantwoordelijk organisatieonderdeel	2019	2020	2021	2022	Voortgang
IT-beheer						
GITC UPNL	RVO			■	✓	
Aansluiting UPNL en EBS	RVO			●	✓	
Aansluiting zaaksystemen - EBS	RVO				●	
Autorisatiebeheer	KD en DICTU	■	●	●	●	↑
Inkoopbeheer						
Nationaal Coördinator Groningen (NCG)	NCG				●	

● licht ■ gemiddeld ▲ ernstig ✓ opgelost ↑ positieve ontwikkeling in 2022

3.2 IT-beheer

3.2.1 GITC UPNL op orde

Vorig jaar hebben wij voor de GITC van UPNL een gemiddelde bevinding opgenomen. RVO onderkent de urgentie van verbeteringen van de GITC en heeft in projectvorm veel capaciteit ingezet om deze verbeteringen in gang te zetten. De IAD heeft in 2022 van RVO de opdracht gekregen een assurance onderzoek uit te voeren naar de werking van de GITC op het UPNL-platform¹ in de periode 1 juli tot en met 31 december 2022. De conclusie van de IAD is dat de getoetste GITC in deze periode effectief hebben gewerkt en dat daarmee een redelijke mate van zekerheid bestaat dat RVO in de tweede helft van 2022 de beheerdoelstellingen voor UPNL heeft bereikt. Wij hebben de werkzaamheden van de IAD beoordeeld en nemen het oordeel van de IAD over. Daarmee is deze bevinding opgelost.

¹ De GITC voor het UPNL-platform richten zich op alle zaaksystemen binnen zowel het modeleer- als het inregelconcept van UPNL.

Aanbeveling:

Hoewel de GITC voor het gehele UPNL-platform effectief hebben gewerkt, maakt de IAD in haar assurancerapport melding van enkele individuele, niet volledig effectief werkende GITC-maatregelen in het wijzigingenbeheer, gebruikersbeheer, beveiliging van componenten en back-up en recovery. RVO heeft in een managementreactie verbeteringen aangekondigd. Wij adviseren RVO de invoering van deze verbeteringen actief te monitoren. Verder adviseren wij om samen met DICTU afspraken te maken over het periodiek verstrekken van informatie vanuit DICTU over de werking van de GITC-maatregelen die gericht zijn op de beveiliging van die specifieke IT-componenten waarop het UPNL-platform draait.

3.2.2

Aansluiting UPNL-EBS: Maandelijke vaststelling werking TVL/UPNL opgelost

UPNL is een platform waarop aanvragen voor subsidieverleningen en vaststellingen, waaronder die voor de TVL, worden verwerkt. De hieruit resulterende verplichtingen, voorschotbetalingen en afrekeningen moeten worden doorgezet naar EBS, het systeem voor de financiële administratie. Vorig jaar hebben wij gerapporteerd over het belang van een aantoonbare aansluiting met de financiële administratie. RVO heeft aangegeven dat een rechtstreekse maandelijks aansluiting in euro's tussen het TVL-systeem en de financiële administratie op de korte termijn niet mogelijk is door de technische inrichting van de tussenliggende systemen binnen de financiële keten. Daarom heeft RVO een oplossing ontwikkeld die voorziet in het maandelijks aansluiten van aantallen berichten die door de tussenliggende systemen worden uitgewisseld. Hiermee toont RVO aan dat de ketensystemen goed functioneren. RVO zal in 2023 deze controle op aantallen maandelijks uitvoeren met interne opvolging. De ADR is positief over deze opzet en zal in 2023 de werking hiervan nagaan. RVO heeft per 31 december 2022 een aansluiting in euro's gemaakt voor de TVL en de energieregelingen. Hiermee is de bevinding van vorig jaar opgelost.

3.2.3

Aansluiting zaaksystemen en EBS: uitbreiding controle aantallen TVL-berichten

In 2022 is de financiële omvang van de regelingen in UPNL sterk gestegen en komend jaar zal die omvang nog verder toenemen. Daarmee neemt ook het belang toe van een controle op de getrouwheid van de cijfers van alle regelingen in UPNL en de andere zaaksystemen. Als nieuwe bevinding nemen wij op dat de betrouwbare werking van de financiële ketens binnen RVO aantoonbaar moet zijn.

Aanbeveling:

Breid de controle op de aantallen TVL-berichten uit naar de andere UPNL-regelingen en de andere zaaksystemen die aansluiten op de financiële keten. Jaarlijks zal dan een aansluiting in euro's gemaakt worden voor de financiële ketens van meerdere regelingen. Via de prepared by client (PBC) zal dit aan RVO uitgevraagd worden.

3.2.4

Autorisatiebeheer blijft nog een lichte bevinding

Het project Implementatie Optimalisatie Nawerk (ION) heeft in 2022 hard doorgewerkt aan het verder verbeteren van het autorisatiebeheer. Er is duidelijk vooruitgang geboekt maar de bevinding is nog niet volledig opgevolgd.

In 2022 zijn veel autorisaties opgeschoond en er zijn standaard autorisaties en rollen opgeleverd. Hiermee is een belangrijke stap gezet om in control te komen op autorisatiebeheergebied. Daarnaast is een autorisatiematrix opgeleverd. Met deze matrix is het mogelijk om vast te stellen welke combinaties van autorisaties tot conflicterende (muteur)rechten leiden. Om echt in control te komen bij het verstrekken van autorisaties moet de laatste stap nog worden gezet: het linken van functies in de betreffende dienst (bijvoorbeeld de functie Inkoper) aan de rollen. Dan wordt het mogelijk om de lijn functie-rollen-autorisaties-rechten zo in te richten dat er geen functievermenging is en dat medewerkers in een dienst met dezelfde functie beschikken over dezelfde autorisaties. Voor deze laatste stap is al wel goed voorwerk verricht. In het afgelopen jaar zijn namelijk dienstspecifieke rollen ontwikkeld waarvoor functies impliciet model hebben gestaan. Daardoor zouden de rollen al goed moeten aansluiten op de functies.

Voor het creëren van nieuwe rollen en autorisaties zijn in 2022 nieuwe procedures opgesteld maar deze zijn niet altijd gevolgd. Hierdoor vond geen controle op deze nieuwe rollen en autorisaties plaats, en zijn deze autorisaties niet in de autorisatiematrix opgenomen.

Aanbevelingen:

- *Link de functies van de diensten via de rollen aan de autorisaties.*
- *Waarborg dat de procedures voor het creëren van nieuwe rollen en autorisaties worden gevolgd.*

Periodiek vindt er een controle op de uitgegeven autorisaties plaats. De EZK/LNV-diensten voeren deze controle verschillend uit en leggen de controle verschillend vast. Zo zijn er diensten die alleen aangeven dat de controle is uitgevoerd zonder aanvullende informatie over de wijze van uitvoering en wat er uit de controle komt. Door deze werkwijze kan EZK/LNV niet aantoonbaar maken dat de controle naar behoren is uitgevoerd. EZK/LNV wil dit ondervangen door in 2023 de werkgroep Compliance Beheer Uniformering autorisatiebeheer (CBU) op te zetten. Met de werkgroep in de lijn in plaats van ION als project, wordt een blijvende borging van het autorisatiebeheer beoogd. Belangrijk is dat de werkgroep CBU dan wel voldoende en duidelijk mandaat krijgt.

Aanbevelingen:

- *Zet conform het voornemen, voor de borging van een goed ingericht autorisatiebeheer, de werkgroep CBU op. Maak een bewuste afweging waar deze werkgroep het beste in de organisatie kan worden geïntegreerd om een optimaal resultaat te bewerkstelligen.*
- *Zorg ervoor dat alle EZK/LNV-diensten de periodieke beoordeling van de uitgegeven autorisaties eenduidig vormgeven en vastleggen.*

3.3 Nationaal Coördinator Groningen (NCG)

Sinds het begin van 2022 is de NCG overgekomen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De financiële administratie is per 1 juli in de administratie van EZK verwerkt. Met betrekking tot de inkoop zijn er nog onrechtmatigheden. Sinds januari 2020 heeft de NCG de volledige regie en uitvoering over de versterkingsoperatie in handen gekregen na een overdracht door NAM/Centrum voor Veilig Wonen (CVW). Voorheen was het CVW verantwoordelijk voor de uitvoering van de versterkingsopgave en de afhandeling van schades. De NAM was opdrachtgever van het CVW en aansprakelijk voor de schade. Voor de overgangperiode zijn door de NAM/CVW contracten met derden aangegaan in het kader van de versterkingsopgave. Bij de overgang van de taken van de private organisatie naar de publiekrechtelijke organisatie zijn een aantal lopende contracten overgedragen aan de NCG. Daarnaast zijn veel oude dossiers van adressen overgenomen waarvoor de NAM/CVW al offerteprocedures met diverse leveranciers had opgestart. De gemaakte afspraken met deze leveranciers zijn nagekomen, dit ook om de versterkingsoperatie in het gaswinningsgebied niet te vertragen. De NCG maakt goede vorderingen om nieuwe contracten rechtmatig aan te besteden. Zo zijn er in 2021 een aantal raamovereenkomsten voor de Ingenieursdiensten aanbesteed waaronder rechtmatig ingekocht kan worden.

In 2022 hebben wij geconstateerd dat de NCG in sommige gevallen nog onrechtmatige inkoopverplichtingen aangaat. Dit is met name een gevolg van het feit dat de NCG zich in een spanningsveld bevindt. Enerzijds wordt verwacht dat de NCG het versterkingsproces versnelt in verband met het maatschappelijk belang en de wensen en behoeften van gedupeerden. Anderzijds dient de NCG de rechtmatigheid van inkoop te waarborgen, omdat de organisatie voor de uitvoering van de versterkingsopgave als aanbestede dienst wordt aangemerkt en hierdoor onder de werkingssfeer van de Aanbestedingswet valt.

Aanbeveling:

Zorg voor voldoende capaciteit om contracten rechtmatig aan te besteden, uit te nutten en te beheersen.

3.4 Subsidiebeheer kerndepartement

3.4.1 *Dossiervorming verder verbeterd bij het kerndepartement*

In 2021 hebben wij reeds geconstateerd dat de dossiervorming verbeterde door toevoeging van een verplichte oplegnota in elke behandelmap van verplichtingen of vaststellingen. Deze verplichting tot het schrijven van een oplegnota werd eind september 2021 ingevoerd. De directeuren FEZ van EZK en LNV hebben deze in 2022 opnieuw onder de aandacht gebracht. De Financiële Diensten Administratie (FDA) kreeg steun om dossiers die niet voldeden terug te sturen naar de beleidsdirectie. Dit heeft ertoe geleid dat de oplegnota nu een vast onderdeel is van het dossier. De oplegnota's zijn wel wisselend in uitgebreidheid, maar meestal wel van voldoende niveau, en werken daarmee positief uit op de kwaliteit van het subsidieproces.

Aanvullend hebben wij in 2021 aanbevolen om de beleidsmedewerker in de oplegnota bij een subsidieverlening de beoordeling van de redelijkheid van de begrote kosten, uren en tarieven zichtbaar te laten vastleggen. Deze aanbeveling is gedurende het jaar opgevolgd door in het "Format Beleidsdirecties aanvraag Incidentele Subsidies/Bijdragen EZK/LNV-kerndepartement" expliciet vragen op te nemen waardoor de beleidsmedewerker concreet moet aangeven op welke wijze de begroting en onderliggende stukken zijn beoordeeld. Het is echter moeilijk na te gaan met hoeveel diepgang de beleidsmedewerker deze beoordeling ook daadwerkelijk heeft uitgevoerd. De beleidsmedewerker kruist aan welke optie van toepassing is, maar vaak zonder toelichting op de redelijkheid van het tarief. FDA kan kritischer zijn op het aanwezig zijn van een dergelijke toelichting.

3.4.2 *Interne beheersing subsidieproces op orde*

Gedurende 2021 en 2022 zijn de AO-beschrijvingen geactualiseerd. Daarnaast heeft FDA trainingen gegeven aan eigen medewerkers en aan beleidsmedewerkers.

FDA heeft voor 2022 een uitgebreid Intern Controle (IC)-plan opgesteld. Dit biedt een goede basis voor monitoring van onder meer het subsidieproces. Met FDA zijn wij nagegaan of wij voor de accountantscontrole meer gebruik kunnen gaan maken van deze interne controle. Hierbij zijn enkele belemmeringen vastgesteld. Daarnaast is een randvoorwaarde dat FDA voldoende capaciteit heeft om het IC-plan uit te voeren (zie ook paragraaf 3.5.3).

Binnen FDA geldt een vier-ogen principe voor het wijzigen van aangepane verplichtingen. Dit wordt echter niet afgedwongen door EBS. Op deze wijze is de flexibiliteit behouden dat kleine aanpassingen door één persoon kunnen worden doorgevoerd. Er is echter nergens bepaald wat kleine aanpassingen zijn en wanneer dus een tweede persoon moet meekijken bij de wijziging. Afgelopen jaar hebben wijzigingen plaatsgevonden die niet meer als klein kunnen worden aangemerkt, maar waarbij toch slechts één persoon was betrokken. Alhoewel wij hierin geen onjuistheden hebben geconstateerd, is dit een onwenselijke situatie.

Aanbeveling:

Voorkom dat bij belangrijke wijzigingen fouten worden gemaakt die niet tijdig worden opgemerkt door te definiëren welke wijzigingen als klein worden gezien en daarom door één persoon afgehandeld mogen worden.

3.4.3 *Capaciteit bij FDA ontoereikend*

FDA is een belangrijke schakel in het subsidieproces en het bewaken van de rechtmatigheid van verplichtingen, betalingen en verantwoordingen. FDA is eraan gewend dat het aantal aangeboden dossiers in het tweede halfjaar gaandeweg steeds meer toeneemt. Daarom wordt ieder jaar een uiterste datum gecommuniceerd waarvoor FDA garandeert dat de aangeboden transactie nog in het boekjaar zal worden verwerkt. Daarna wordt al het mogelijke gedaan om ook transacties in later aangeleverde dossiers toch nog te verwerken.

Dit laatste is dit jaar voor het eerst voor een behoorlijk aantal dossiers niet gelukt. Oorzaken zijn de grote hoeveelheid dossiers die laat zijn aangeleverd en de kwaliteit daarvan. De indruk bestaat dat daar ook dossiers bij zijn die aanzienlijk eerder aangeboden hadden kunnen worden. En daarnaast heeft FDA weliswaar op tijd de mogelijkheid gekregen om extra mensen in te huren, maar deze capaciteit bleek vanwege arbeidsmarktomstandigheden niet tijdig aan te trekken. Naast het

bevorderen van de tijdige aanlevering van dossiers bij FDA is het daarom van belang tijdig in te zetten op voldoende capaciteit bij FDA om alles te kunnen verwerken en daarbij de interne beheersing op het goede niveau te houden.

Aanbevelingen:

- *Bevorder het tijdig aanleveren van dossiers bij FDA ter voorkoming van onnodige eindejaarsdrukte.*
- *Zet tijdig in op versterking van de capaciteit van FDA zodat de eindejaarsdrukte goed kan worden opgevangen en alle transacties in 2023 verwerkt kunnen worden.*

3.4.4 *TO2-regeling: in 2022 nog een onrechtmatigheid vanuit oude problematiek*

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.

In 2021 is de werkwijze zo aangepast dat verplichtingen voortaan meerjarig kunnen worden aangegaan. Hierdoor hoeven meerjarige onderzoeken niet meer per jaar te worden afgerekend en kunnen die ook beter worden gemonitord.

In 2022 zijn met betrekking tot twee grote relaties de jaren 2020 en 2021 vastgesteld waarbij toch nog meer dan 5% is doorgeschoven naar het volgende jaar. Dit heeft tot een onrechtmatigheid geleid.

3.5 **Subsidiebeheer RVO**

3.5.1 *Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) in vaststellingsfase*

De TVL-regeling heeft in 2022 nog maar één openstelling gehad. Alleen voor het eerste kwartaal kon er nog aangevraagd worden. In 2022 heeft RVO dan ook vooral veel vaststellingsverzoeken behandeld. Dit heeft geleid tot een hoog bedrag aan afgerekende voorschotten.

De TVL-regeling heeft RVO meer inzicht gegeven in waar een uitvoeringsorganisatie tegenaan kan lopen bij een regeling die door de complexiteit en door de omvang, zowel financieel als in aantal aanvragers, zoveel impact heeft op de organisatie. Achteraf blijkt dat bij de opzet van de regeling geen rekening is gehouden met de afhankelijkheid van de gegevens van derden moet worden: onvoldoende rekening is gehouden met de kwaliteit van de databases van derden, die nodig zijn voor de berekening van de tegemoetkoming. Dit betreft voor de TVL data afkomstig van de Belastingdienst en van de Kamer van Koophandel (KvK). Deze zijn continu aan verandering onderhevig door wijzigingen in de aangiften van ondernemers en opgaven aan de KvK. Doordat deze gegevens niet zijn vastgelegd op het moment van verwerken, is het soms moeilijk de vaststelling achteraf volledig te herleiden tot deze brondata. Verder constateren wij dat de vorderingenstand enorm is gestegen. Dit is verklaarbaar omdat een aantal ondernemers een te hoog bedrag vanuit de regeling hebben aangevraagd. Dit vereist een intensivering van het vorderingenbeheer.

Wij adviseren RVO:

- *de gehanteerde data van derden in het dossier op te slaan zodat de audittrail beter navolgbaar is bij toekomstige regelingen zoals de energieregelingen.*

In februari 2023 is er een uitspraak geweest van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) inzake een bezwaar dat is ingediend over de wijze waarop RVO is omgegaan met het aflopen van het staatssteunkader per 30 juni 2022. *Wij adviseren RVO en EZK de consequenties hiervan te bezien.*

3.5.2 *Toelichtingen op de diverse media niet altijd synchroon*

Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat er soms afwijkingen bestaan tussen de teksten in de gepubliceerde regeling, het controleprotocol, op de RVO-website en op de NBA-website. Dit leidt tot verwarring bij zowel de subsidie-aanvragers als bij accountants. Wij hebben ook gemerkt dat dit verwarrend kan werken bij de uitvoering door de medewerkers van RVO. Het is belangrijk dat de voorwaarden in de regeling voor alle betrokkenen uitvoerbaar is, en achteraf controleerbaar is. Daarnaast is het van belang dat zo veel mogelijk in alle media concreet wordt aangegeven wat van iedereen wordt verwacht. Zo wordt voorkomen dat men bij de vaststelling pas tot de conclusie komt dat verschillen in interpretatie kunnen leiden tot onzekerheden bij de berekening van het definitieve subsidiebedrag.

Aanbeveling:

Stel een interne procedure op om dergelijke verschillen te voorkomen zodat er op de RVO-website en de betreffende regeling geen verschillen meer bestaan. Of stem dit af met de betreffende opdrachtgever.

3.5.3

Interpretaties van subsidie regelgeving afstemmen met opdrachtgevers

Tijdens onze controle hebben wij geconstateerd dat RVO soms een bepaalde interpretatie aan een subsidieregeling geeft die niet is afgestemd met de betreffende opdrachtgevers. Hierdoor is het onzeker of de opdrachtgever het eens is met de wijze waarop RVO een voorwaarde in de subsidieregeling heeft geïnterpreteerd en uitgevoerd. Dit kan leiden tot een onrechtmatigheid in de uitbetaalde subsidiebedragen.

Aanbeveling:

Vraag bij twijfel altijd aan het betrokken departement schriftelijk goedkeuring. Dit voorkomt dat pas bij de vaststelling van een regeling deze afstemming achteraf alsnog dient plaats te vinden en de opdrachtgever het wellicht toch niet eens is met de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt.

3.6

Inkoopbeheer

3.6.1

Interne beheersing bij het IUC voor sommige onderdelen niet volledig zichtbaar vastgelegd

Binnen het IUC zijn verschillende primaire processen inzake aanbestedingen te onderkennen. Hoewel deze processen binnen het IUC worden uitgevoerd door kundige medewerkers, is het van belang dat ook verplichte interne beheersmaatregelen worden ingeregeld. Dergelijke beheersmaatregelen moeten waarborgen dat een andere medewerker nog eens nagaat dat de aanbesteding op bepaalde belangrijke punten rechtmatig heeft plaatsgevonden.

Binnen het IUC zijn momenteel niet voor alle aanbestedingsprocessen dergelijke interne beheersmaatregelen ingeregeld. Bij enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen kan de betrokken inkoper de aanbesteding zelfstandig afwickelen. Wel kan de inkoper zelf de keuze maken om bij twijfel een mede-inkoper dan wel aanbestedingsjurist te raadplegen. Dit is echter geen verplichte procedure. Daarmee neemt het IUC het risico dat als de inkoper op een belangrijk punt niet rechtmatig handelt, dit in het proces niet meer wordt geconstateerd.

De andere aanbestedingsprocessen betreffen Europese aanbestedingen, mini-competities, verlengingen en meerwerk. Bij deze processen is wel sprake van een tweede deskundige medewerker die een interne toets uitvoert. Dit betreft bijvoorbeeld het tegenlezen door een senior inkoper van selectie- en gunningsadviezen, gunnings- en afwijzingsbrieven, opdrachtverstrekkingen of definitieve (raam)overeenkomsten, toetsing door een aanbestedingsjurist van een opgestelde definitieve gunningsbeslissing en (raam)overeenkomst, en controle en ondertekening van documenten door een manager. De wijze waarop dit tegenlezen of deze toetsing is uitgevoerd is vanuit de aanbestedingsdossiers moeilijk te achterhalen. Vanuit het oogpunt van voorkomen van bureaucratie hanteert het IUC geen checklist per processtap. In de afweging tussen administratieve belasting en zichtbaarheid op welke aspecten is getoetst, zou een notitie (naar analogie van de oplegnotitie bij KD-beleid) een goede vorm kunnen zijn. Daarin geeft de inkoper aan welke afwegingen zijn gemaakt, en de tweede medewerker parafeert deze notitie als bewijs van hun tegenlezen of controle.

Aanbevelingen:

- *Overweeg ook voor de enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen de interne controle niet facultatief te laten zijn.*
- *Hanteer een oplegnotitie waarop de inkoper aangeeft welke afwegingen zijn gemaakt, en waarop de tegenlezer en/of controleur hun instemming zichtbaar kunnen maken. Een andere mogelijkheid om te overwegen is een centraal gedigitaliseerd inkoop- en aanbestedingssysteem, waarin de diverse interne toetsen doorlopen moeten worden en daardoor zichtbaar worden vastgelegd.*

3.6.2

Spend-rapportages wel opgesteld, niet altijd geanalyseerd

Spend-rapportages geven inzicht in de uitgaven. Een goede analyse hiervan maakt dat een betere inschatting gemaakt kan worden van de verwachte omvang van een aanbesteding, rekening houdend met de vier jaarstermijn voor het bepalen van de omvang van de opdracht.

Ten aanzien van de spend-rapportage voor de inkopen die via EBS lopen is sprake van een positieve ontwikkeling. De Coördinerend Directeur Inkoop (CDI) heeft het voortouw genomen om de verantwoordelijkheden voor deze spend-rapportages te beleggen binnen het kerndepartement. Per eindejaar 2022 is er een lijst met contactpersonen die per DG de opvolging van de spend-rapportage dienen uit te voeren.

Het bovenstaande geldt nog niet voor de opvolging van de spend-analyse voor de inkopen die via BAS worden geadmistreerd. Opvolging daarvan bleek moeilijk uitvoerbaar, omdat deze spend-analyse geen onderscheid maakt in de uitgaven van EZK, LNV en overige opdrachtgevers van RVO. Daarom hebben wij in het najaar geadviseerd deze spend-rapportage te splitsen naar deze doelgroepen. Vervolgens kan de analyse van de spend-rapportage worden uitgevoerd door een medewerker met kennis van inkopen die daarbij toegang heeft tot de BAS-administratie. De situatie op dit moment is dat de uitsplitsing nog niet is gerealiseerd. Daardoor is een adequate analyse door EZK niet goed mogelijk. Wij bevelen aan dat EZK erop aandringt een spend-analyse te krijgen met daarin alleen hun 'eigen' uitgaven.

Aanbeveling:

Zorg ervoor dat RVO voor de inkopen die via BAS worden geadmistreerd een spend-rapportage opstelt voor alleen EZK.

3.6.3 *Analyse objectieve leverancierskeuze is niet opgesteld*

Vorig jaar wezen wij erop dat het van belang is dat het overzicht met de leveranciers, nadat deze door het IUC is opgesteld, door het CDI-office wordt geanalyseerd en indien nodig wordt doorgezet naar de dienstonderdelen. Dit werd belangrijker omdat deze analyse onderdeel was van de compenserende maatregelen voor het ontbreken van een decentrale aanbestedingskalender. Deze decentrale aanbestedingskalender is echter inmiddels aangemaakt en de input daarvoor is door de CDI opgehaald bij de onderdelen. De analyse van de leverancierskeuze is primair bedoeld om te voorkomen dat voor opdrachten met een waarde tussen € 10.000 en de drempel voor Europese aanbesteding steeds dezelfde leverancier wordt gekozen.

De laatste keer dat een analyse objectieve leverancierskeuze is opgesteld was in 2021. Vanwege twijfel bij CDI omtrent nut en noodzaak van deze analyse is deze over het afgelopen jaar (juli 2021-juni 2022) niet meer uitgevoerd. Deze analyse is echter een belangrijke maatregel. Naar aanleiding daarvan heeft CDI het doel van de analyse objectieve leverancierskeuze deels ondervangen met een extra onderdeel in het nieuwe format van de spend-analyse voor EZK/LNV. Het voornemen is die vanaf 2023 eens per halfjaar per dienstonderdeel uit te voeren.

3.6.4 *Aandacht gevraagd voor periodieke monitoring uitnutting raamovereenkomsten*

Bij het aangaan van verplichtingen onder een raamovereenkomst mag de maximale waarde van de raamovereenkomst niet worden overschreden. Het IUC heeft daarom voor de contracten van EZK en LNV een contracten-dashboard beschikbaar, waarmee de uitnutting van de raamovereenkomst kan worden gevolgd.

Om onrechtmatige uitnutting te voorkomen dient dit dashboard periodiek geraadpleegd te worden voor alle raamovereenkomsten die de maximale waarde naderen. Op deze wijze is er (bijvoorbeeld per jaareinde) ook een totaalbeeld beschikbaar, dat kan dienen als informatie voor het beeld over rechtmatigheid.

Momenteel is het niet mogelijk om de uitnutting met terugwerkende kracht vast te stellen. Dit heeft als consequentie dat een overzicht per jaareinde op 31 december gedraaid moet worden.

Het dashboard bevat alleen de contracten van EZK en LNV, niet van de rijksbrede raamovereenkomsten waarvoor EZK of LNV categoriemanager is. Daarom dienen de verschillende categoriemanagers de uitnutting door andere ministeries van de rijksbrede raamovereenkomsten periodiek uit te vragen. Over 2022 is het opvragen hiervan pas laat opgestart.

Aanbevelingen:

- *Raadpleeg het dashboard periodiek om onrechtmatige uitnutting te voorkomen.*
- *Breid het dashboard zodanig uit dat ook met terugwerkende kracht de uitnutting van raamovereenkomsten tot een bepaalde datum opgevraagd kan worden.*
- *Zorg ervoor dat de uitnutting van rijksbrede raamcontracten tijdig wordt opgestart.*

3.6.5 *Uiteindelijke prestatie niet altijd eenvoudig vast te stellen*

Vorig jaar hebben wij er opnieuw op gewezen dat het soms lastig blijkt om achteraf eenvoudig een onderbouwing van de prestatieverklaring aan te leveren. Voor het kerndepartement is de beschrijving van het crediteurenproces herzien, maar hierin is geen verdieping opgenomen inzake de onderbouwing van de prestatieverklaring. Bij onze controlewerkzaamheden zijn hiervoor evenwel geen bevindingen naar voren gekomen. Het departement loopt echter het risico dat medewerkers die een prestatieverklaring geven zich er onvoldoende van bewust zijn dat naderhand om de onderbouwing daarvan gevraagd kan worden, en dat de hiervoor gebruikte documentatie dus ordelijk en controleerbaar moet worden bewaard.

3.7 **Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), autorisatiebeheer MIRA**

IMG is een onafhankelijk bestuursorgaan en draagt onder andere zorg voor de vergoedingsregelingen als gevolg van de schade aan gebouwen ontstaan door de gaswinning in Groningen. De belangrijkste regelingen die uitgevoerd worden door IMG zijn de schade-uitkeringsregeling en de waardedalingregeling naast de eind 2021 gestarte regeling voor immateriële schade voor meerderjarigen. Wij hebben vastgesteld dat de aanvragen over het algemeen juist zijn behandeld en de vergoedingen terecht zijn toegekend.

IMG voert deze regelingen uit met het geautomatiseerde systeem (MIRA genaamd), dat in 2020 in gebruik werd genomen. In ons rapport over 2021 hebben wij aangegeven dat het van belang was om een aantal openstaande punten op het gebied van de GITC en autorisatiebeheer af te ronden. Hier zijn in 2022 vorderingen gemaakt maar door, onder meer, de dynamische omgeving waarin IMG zich bevindt is hier niet geheel opvolging aan gegeven. IMG heeft aanvullende beheersmaatregelen getroffen om de risico's van deze openstaande punten te minimaliseren. Het blijft van belang om de resterende punten op het gebied van autorisatiebeheer in 2023 op te lossen.

4 Overige onderwerpen

Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken wij een aantal onderwerpen die niet rechtstreeks het financieel beheer raken maar die wel aandacht behoeven.

4.1 Legacyrisico BAS en SDE beter beheersbaar. In 2023 vaststellen uitfaseringsplannen voor BAS en SDE noodzakelijk

RVO gebruikt het zaakstelsel BAS voor de uitvoering van een groot aantal regelingen. Omdat RVO het wegwerken van oude legacy belangrijk vindt, heeft RVO besloten om per 2025 te willen stoppen met BAS. De afgelopen tijd is door RVO onderzocht of deze datum realistisch is. RVO heeft geconstateerd dat een uitfaseringsdatum tussen 2027 en 2029 realistischer is.

Vorig jaar hebben wij geadviseerd duidelijke keuzes te maken over het toekomstige zaakstelsel voor de regelingen in BAS en subsidieprojecten in het SDE-systeem. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is (het plan voor) de uitfasering van BAS. Om de continuïteit van een betrouwbare uitvoering van de regelingen tot die tijd te blijven waarborgen, is RVO gestart met de migratie van BAS naar de Cloud-omgeving van DICTU. RVO voert deze overgang uit in de eerste helft van 2023. Na afronding van de migratie voert RVO een upgrade door in het IT-platform waarop BAS is ontwikkeld: Usoft. Volgens RVO zorgt deze upgrade ervoor dat het legacyrisico voor BAS en het eraan gekoppelde SDE-systeem beter beheersbaar wordt en waarschijnlijk geen problemen zal veroorzaken bij een eventuele uitloop van de uitfasering.

Aanbeveling:

Om te voorkomen dat het legacyrisico op relatief korte termijn optreedt, adviseren wij RVO de overgang naar de Cloud-omgeving en de upgrade van Usoft in 2023 af te ronden. Gelet op de geplande stopzetting van BAS is het van belang de plannen voor de overgang van de BAS-regelingen en SDE-projecten naar een nieuw zaakstelsel vast te stellen, zodanig dat de continuïteit in de uitvoering van deze regelingen en projecten verzekerd is.

4.2 Herstel en Veerkracht Plan (HVP)

Op 4 oktober 2022 is het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) goedgekeurd door de Raad van de Europese Unie. Met dit plan maakt Nederland aanspraak op € 4,7 miljard uit de Europese Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF). Met de HVF werkt de Europese Unie gezamenlijk aan duurzaam economisch herstel na de coronacrisis. Nederland dient vanaf 2023 tot en met 2026 jaarlijks een betalingsaanvraag in waarin verantwoording wordt afgelegd op welke wijze de mijlpalen en doelstellingen zijn behaald en wie de gelden als eindbegunstigde heeft ontvangen. Op basis hiervan gaat de Europese Commissie over tot betaling van de gelden. De Auditdienst Rijk zal optreden als auditor voor het HVP.

Het HVP is opgebouwd uit 49 maatregelen verdeeld over tien verschillende begrotingen. Er is een programmadirectie opgericht bij het ministerie van Financiën die systeemverantwoordelijkheid draagt voor de monitoring en uitvoering van het HVP. De programmadirectie steunt op een decentraal systeem om daarmee nauw aan te sluiten bij nationale verantwoordingsystematiek en implementatie. EZK zal vanuit de uitvoerende rol door middel van de door de minister getekende beheersverklaring aangeven wat de voortgang is van het behalen van de mijlpalen en doelstellingen van deze maatregelen.

Het ministerie van Financiën is momenteel bezig een applicatie te ontwikkelen (CEDAR genoemd) waarin de departementen de door Europa gevraagde gegevens kunnen uploaden.

Wij signaleren risico's voor 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 in lijn met de keuze die daartoe in het Coalitieakkoord gemaakt is. De verantwoording over deze projecten op grond van de nationale verantwoordingseisen heeft soms al plaats gevonden of moet nog plaatsvinden.

Bij de bestaande regelingen kon daarom geen rekening gehouden worden met de strengere EU-regelgeving. Het is in een aantal gevallen lastig en juridisch (nog) niet mogelijk deze aanvullende informatie op te vragen. Hiermee gaat het risico gepaard dat een deel van de aangevraagde HVP-subsidies alsnog wordt afgekeurd door de Europese Commissie. Dit heeft overigens geen consequenties voor de subsidies die uit nationale middelen zijn verstrekt of zijn toegezegd. Momenteel zijn de departementen bezig systeembeschrijvingen op te stellen om het proces te beschrijven hoe de betrouwbaarheid en volledigheid van de mijlpalen en doelen aangetoond kunnen worden. Daarnaast geven de departementen daarin aan hoe zij de controle hebben vormgegeven op aanvullende EU-regelgeving, zoals het aangeven hoe fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstrengeling is voorkomen per mijlpaal en doel.

Aanbevelingen:

- *Zorg zo snel als mogelijk voor een toereikend systeem voor interne beheersing en verantwoording, rekening houdend met de eisen die de Europese Commissie aan het beheer en verantwoordingen stelt.*
- *Daar waar het regelingen betreft die nog (gedeeltelijk) opgestart moeten worden, houd dan rekening met de aanvullende eisen die de Europese Commissie stelt en regel de informatiebehoefte zodanig in dat tot het eindbegunstigde niveau de informatie op het departement beschikbaar is.*

4.3 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

In het kader van een rijksbreed onderzoek naar de AVG heeft de ADR in november een deelrapport uitgebracht met bevindingen over het ministerie van EZK. Het ministerie beschikt over een privacybeleid. Hierin worden de beginselen over de verwerking van persoonsgegevens aangegeven. De nadere uitwerking ervan is goed vormgegeven: de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn goed beschreven en er is een goed bewustwordings- en opleidingsbeleid en verantwoordingsstructuur (onder meer met tweejaarlijkse selfassessments).

Het ministerie beschikt ook over een cloudbeleid. Voordat besloten wordt om van een clouddienst gebruik te maken wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarbij aandacht is voor beschikbaarheids-, integriteits- en vertrouwelijkheidsrisico's. Aanbevolen is om het voornemen om de cloudtoepassingen binnen EZK/LNV verder in kaart te brengen en expliciet vast te leggen in een centraal register te realiseren.

Deze bevindingen en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen zijn opgenomen in de interne toezichtrapportage van EZK over het tweede halfjaar. Het ministerie neemt de aanbevelingen over.

4.4 Zorgpunt voor 2023: DoMus is afgesloten, SIRIS werkt nog niet

Na een lange tijd van voorbereiding is EZK (met LNV) overgegaan op een nieuw documentmanagement-systeem: het oude DoMus is eind december 2022 afgesloten en begin januari 2023 vervangen door SIRIS. Deze overgang is volgens de planning verlopen. DoMus is afgesloten zodat iedereen afhankelijk is van het nieuwe systeem, maar de behandelmappen in SIRIS zijn niet voor alle beleidsmedewerkers benaderbaar.

Hierdoor ontstaat momenteel (eind februari '23) een achterstand in het aangaan van verplichtingen en het verrichten van betalingen. Dit komt bij de achterstand die is ontstaan doordat de financiële administratie (FDA) eind 2022 niet alle aangeboden mutaties heeft kunnen verwerken. Wij vragen ons af of FDA met de huidige capaciteit in staat zal zijn om deze achterstand in te halen op een manier, waarbij de zorgvuldigheid en de controleerbaarheid gewaarborgd blijft. Mogelijk gaat dit ten koste van de verbijzonderde interne controles die FDA uitvoert.

Doordat het systeem nu al langere tijd niet bruikbaar is, wordt de druk steeds groter om betalingen te gaan verrichten buiten het systeem om. Door het afwijken van het standaard proces neemt het risico toe op verminderde interne controle op deze betalingen, onvolledige vastlegging van de documentatie en ontoereikende navolgbaarheid van het proces waarin de betaling tot stand kwam.

In 2022 is het aantal niet-afgewikkelde vervallen verplichtingen gedurende het jaar opgelopen, en pas in het 4e kwartaal teruggebracht. Doordat SIRIS niet benaderbaar is, kunnen beleidsmedewerkers nu voor vervallen verplichtingen niet tot vaststelling overgaan. Het risico is daarom groot dat ook op dit gebied de achterstand snel zal groeien.

Bijlagen

Aan: de minister van Economische Zaken en Klimaat

Verklaring over de in het jaarverslag 2022 opgenomen financiële overzichten

Ons oordeel

Wij hebben de financiële overzichten die deel uitmaken van het jaarverslag 2022 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gecontroleerd. Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een getrouw beeld van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over 2022 in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2023.

De financiële overzichten bestaan uit:

- de departementale verantwoordingsstaat over 2022 met de financiële toelichting daarbij;
- de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen over 2022 met de toelichting daarbij;
- de departementale saldibalans per 31 december 2022 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 2022;
- de overzichten over 2022 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 2022 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 Economische Zaken en Klimaat 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 2022 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.

Wij hebben tijdens onze controle inzicht verkregen in het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en zijn omgeving, de componenten van het interne beheersingssysteem, waaronder het risico-inschattingproces en de wijze waarop het management inspeelt op frauderisico's en het interne beheersingssysteem monitort alsmede de uitkomsten daarvan. Ons beeld inzake de beheersing van de risico's op fraude en de ontwikkelingen hierin sluiten aan bij hetgeen het ministerie hierover rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf (pagina 130 tot en met pagina 133) van het departementale jaarverslag. EZK voert in samenwerking met de ADR een onderzoek uit naar fraudepreventie. Op basis van de uitkomsten daarvan kunnen zo nodig nog aanpassingen worden doorgevoerd in het proces van onderkennen van frauderisico's.

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 2022 de escalatieprocedure opnieuw toegepast, waarbij afwijkingen van wet- en regelgeving op grond van (politieke) keuze 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 in de financiële overzichten.

Verklaring over de in het jaarverslag 2022 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 voorgescreven 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 2023.

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 bevat².

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 2023.

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 2023. 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, de Regeling Controleprotocol WNT 2022, 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;

² Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van het ministerie³;
- 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 Economische Zaken en Klimaat 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, 24 maart 2023

Auditdienst Rijk

³ Daarnaast behoort het tot onze taak onderzoek te verrichten naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties, waarvan wij de uitkomsten vermelden in ons auditrapport.

Controle getrouw beeld financiële overzichten

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

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

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

Overschrijding van rapporteringstoleranties

Op grond van artikel 3.10 van de Comptabiliteitswet 2016 rapporteert de minister in de uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering (bedrijfsvoeringsparagraaf) in het jaarverslag over de comptabele rechtmatigheid van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2022. In de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden gemeld die hebben geleid tot overschrijding van de voorgeschreven rapporteringstoleranties.

Controle op frauderisico's

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. 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).

Naleving anticumulatiebepaling WNT niet gecontroleerd

Met ingang van 2018 stelt de Wet normering topinkomens (WNT) eisen aan de gegevens die moeten worden opgenomen in de WNT-verantwoording. Deze 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 2022. 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 2022 een aantal processen voor nader onderzoek geselecteerd:

- verleningen en betalingen en vaststellingen TVL (COVID-19 steunregeling);
- verplichtingen (opstellen beschikkingen) en voorschottenbeheer subsidies waaronder de SDE-regeling;
- subsidiebeheerprocessen bij KD en RVO;
- dossiervorming bij KD en RVO.

Onderzoek totstandkoming niet-financiële informatie

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

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 2.4 van dit rapport.

Verspreidingskring

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het auditrapport is primair bestemd voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De minister van Economische Zaken en Klimaat zal dit auditrapport op of na Verantwoordingsdag, 17 mei 2023, plaatsen op de website van de Rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl).

