



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Interim-auditrapport 2024

Ministeries van Economische
Zaken (XIII), Klimaat en Groene
Groei (XXIII m.i.v. 2025)
en het Nationaal Groeifonds (L)



Samenvatting

In het auditrapport 2023 hebben wij vier bevindingen in de tabel met bevindingen over het beheer opgenomen. In **hoofdstuk 1** schrijven wij over de opvolging van deze bevindingen maar ook over de aanbevelingen die wij deden in ons auditrapport van maart 2024.

De eerste betrof het autorisatiebeheer. Daarin zagen wij verbeteringen, maar ook dat de hoge rechten van systeembeheerders niet aantoonbaar beperkt en beheerst werden uitgegeven.

Inmiddels zijn rollen ontwikkeld waarin de permanent toegekende autorisaties zijn opgenomen, en is een procedure opgezet voor het tijdelijk toekennen van incidentele autorisaties. Deze aanpassingen zijn recent doorgevoerd en de werking er van zullen wij later dit jaar onderzoeken. Daarnaast zijn nog verdere verbeteringen doorgevoerd in het autorisatiebeheer.

De tweede bevinding had betrekking op het inkoopbeheer bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Hier hebben de eerder in gang gezette verbeteringen verder vorm gekregen. Er zijn waarborgen getroffen zodat

steeds wordt gewerkt met de geldende wet- en regelgeving. Ook wordt de spend-analyse vaker opgesteld waarbij aandacht is voor het voorkomen van nieuwe onrechtmatigheden.

De derde bevinding betrof het verhogen van de informatiewaarde van de spend-analyse door koppeling van de gegevens uit BAS met die uit Oracle-eBS. Deze koppeling werd vorig jaar gerealiseerd maar niet met terugwerkende kracht geïmplementeerd. Gebleken is dat een dergelijke koppeling met ook de historische gegevens niet doelmatig tot stand is te brengen. Omdat het hierdoor gelopen risico op het volgen van een onjuiste aanbestedingsprocedure als laag wordt ingeschat is besloten de historische gegevens niet te koppelen. Daarbij komt dat het risico ieder jaar kleiner wordt omdat de nieuwe inkooporders wel worden gekoppeld en de oude met enkele jaren aflopen.

Een vierde bevinding ging over de interne beheersing bij het IUC. Wij hebben daar vorig jaar een aantal aanbevelingen voor gedaan. De opvolging van deze aanbevelingen is nog bij ons in onderzoek.

Nieuwe ontwikkelingen 2024 in **hoofdstuk 2** gaan over de introductie van het ministerie van KGG naast het ministerie van EZ. De ontwikkelingen volgen elkaar op dat gebied snel op en zijn afhankelijk van gemaakte keuzes binnen de departementen maar ook afhankelijk van aanwijzingen van anderen, bijvoorbeeld vanuit de politiek maar ook vanuit het ministerie van Financiën. Verder besteden wij hier aandacht aan de ontwikkelingen rond de Tijdelijke subsidieregeling Blokaansluitingen (TTB) en de start van het Klimaatfonds als begrotingsfonds.

In **hoofdstuk 3** beschrijven wij de stand van zaken van een aantal rijksbrede onderzoeken die de ADR uitvoert. Daarbij valt op dat de opvolging van DPIA niet altijd zichtbaar is en voor NIS2/Cyberbeveiliging dat het werven van voldoende gekwalificeerd personeel een probleem is. Verder blijkt dat, om te voldoen aan de eisen vanuit het HVP, tijdig actie noodzakelijk is.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	4
Samenvatting bevindingen	5
Hoofdstuk 1 Voortgang bevindingen 2023	7
Hoofdstuk 2 Nieuwe ontwikkelingen 2024	16
Hoofdstuk 3 Rijksbrede beheeronderzoeken	19
Verantwoording interim-auditrapport	26
Ondertekening	27
Colofon	28

Inleiding

Hierbij bieden wij u ons interim-auditrapport aan dat wij hebben opgesteld in het kader van onze wettelijke taak over 2024 bij het ministerie van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei (EZ en KGG) en het Nationaal Groeifonds (NGF). EZ en KGG zijn voortgekomen uit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). In 2024 volgen wij de oorspronkelijke begroting van EZK en rapporteren wij over EZ en KGG gezamenlijk.

In dit rapport beschrijven wij de voortgang ten aanzien van de bevindingen uit voorgaande periodes en signaleren wij risico's en ontwikkelingen waar wij uw aandacht voor vragen. Deze rapportage heeft het karakter van een 'early warning', zodat nog in 2024 maatregelen kunnen worden getroffen.

Met ingang van 2024 hanteert de ADR een nieuwe presentatiewijze om het relatieve belang van de gerapporteerde bevindingen uit het onderzoek naar het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële

bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties weer te geven. In plaats van een score naar ernst van de bevinding, kennen wij voortaan een prioritering toe aan de door ons gesignaleerde bevindingen. Om snel inzicht te geven in het geheel van onze bevindingen, presenteren wij deze voortaan niet alleen in de vorm van een tabel maar ook in een zogenaamde 'heatmap', waarbij de assen gevormd worden door onze inschattingen van kans en impact.

Onze prioritering is de resultante van een inschatting van de kans dat een risico zich voordoet, en de impact hiervan op het financieel-, materieel- en IT-beheer gerelateerd aan de financiële verantwoording. Hierbij wegen wij nadrukkelijk mee in welke mate de door de organisatie getroffen beheersmaatregelen doeltreffend zijn in het mitigeren van het risico. Het is de verantwoordelijkheid van het management om de door ons gesignaleerde risico's in het grotere geheel te plaatsen van alle risico's die

door de organisatie beheerst moeten worden.

In ons auditrapport 2023 hebben wij bij een aantal onderwerpen een aanzet gemaakt in het beschrijven van de kans en impact van onze bevindingen. Op basis van de stand van zaken per 15 maart 2024 hebben wij de gewogen bevindingen uit ons auditrapport 2023 een prioritering meegegeven, die wij in dit interim-auditrapport presenteren volgens deze nieuwe rapportagewijze. Met symbolen is daarbij de voortgang ten opzichte van 15 maart 2024 geduid. Per jaareinde zullen wij deze bevindingen uit 2023 opnieuw evalueren en nagaan of dit leidt tot wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van getroffen beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan worden opgenomen in ons auditrapport 2024 dat in maart 2025 verschijnt.

Samenvatting bevindingen

IT-beheer

- Plannen uitgeven en beheren rechten systeembeheerders zijn gereed
- Uitvoering autorisatiebeheer eBS verder verbeterd
- Ontwikkeling CBU naar tweedelijns functie nog in ontwikkelfase
- Geen voortgang recoveryplannen

Inkoopbeheer

- Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen verbeterd
- Interne beheersing IUC nog in onderzoek



Subsidiebeheer

- Eindejaarspiek: goede inzet om te komen tot afvlakking

Crisismaatregelen energie

- Onrechtmatigheden bij TTB
- Hoge verplichtingenstanden CEK bijgesteld

Klimaatfonds van start

- Klimaatfonds gaat van start als begrotingsfonds in 2025, vergt goede afspraken met departementen over verantwoording en controleerbaarheid

Overzicht opvolging bevindingen 2023

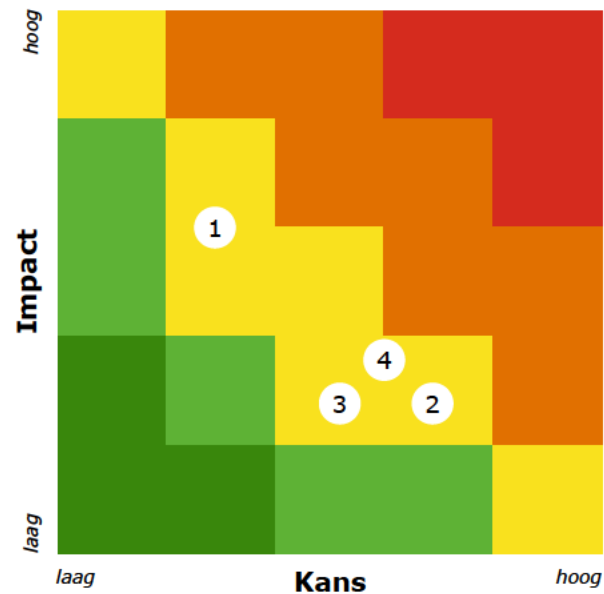
In deze heatmap geven wij de bevindingen weer die wij in ons auditrapport 2023 opgenomen hebben naar de stand van zaken per ultimo van 2023. In de linker tabel wordt door middel van symbolen de voortgang van de opvolging in 2024 weergegeven.

IT Beheer

1	Uitgeven en beheren rechten systeembeheerders	■	↙
---	---	---	---

Inkoopbeheer

2	Nationaal Coördinator Groningen	■	↙
3	Spend-analyse BAS	■	↙
4	Interne beheersing IUC	■	



1 Voortgang bevindingen 2023

Plannen betere regeling rechten systeembeheerders gereed	8
Uitvoering autorisatiebeheer verder verbeterd	8
Ontwikkeling CBU naar 2 ^e lijns functie nog in concept-fase	9
NGC: application controls en autorisatiebeheer	9
Geen voortgang recoveryplannen	10
Upgrade BAS en SDE naar DICTU Cloud uitgevoerd	10
IMG: onderzoek autorisatiebeheer MIRA in vierde kwartaal	11
SIRIS: parafenfunctie wordt onderzocht	11
SIRIS: logisch toegangspad is gedocumenteerd	11
FDA: Eindejaarspiek	12
FDA: Vier ogen principe	12
NGC: Inkoopbeheer verbeterd	13
Verrijking spend-analyse BAS niet mogelijk	13
Interne beheersing IUC nog in onderzoek	14
Hoge verplichtingenstanden CEK nog bij te stellen	15

IT Beheer

Plannen voor strakkere inregeling voor het uitgeven en beheren van rechten systeembeheerders van Oracle eBS zijn gereed

Beheertaken op de applicatielaag van Oracle eBS zijn belegd bij Centraal Functioneel beheer (CFB) en Applicatiebeheer bij DICTU. Zowel CFB als DICTU konden vorig jaar niet aantoonbaar maken dat de toegekende autorisaties gedurende het jaar beperkt en beheerst zijn uitgegeven. Dit is nodig omdat beheerders over autorisaties (kunnen) beschikken waarmee het functioneren van de applicatie wordt bepaald. Het (langdurig) beschikken over autorisaties die niet noodzakelijk zijn, kan leiden tot misbruik of fouten, waardoor bijvoorbeeld functies in Oracle eBS niet meer functioneren zoals beoogd en de financiële administratie niet meer betrouwbaar is.

Voor beheerders zijn medio 2024 rollen ontwikkeld waarin de autorisaties zijn

opgenomen die permanent zijn toegekend omdat die benodigd zijn voor hun werk. Ook is de procedure voor het incidenteel en tijdelijk toekennen van autorisaties geüpdatet. Vanaf medio augustus wordt volgens de vernieuwde werkwijze gewerkt. Wij zullen de nieuwe producten en werkwijze in september beoordelen en later dit jaar zullen wij de werking over de periode september tot en met december onderzoeken.

Uitvoering autorisatiebeheer Oracle eBS verder verbeterd

In 2023 is met de ingebruikname van de autorisatiematrix een belangrijke stap gezet om het autorisatiebeheer van Oracle eBS aantoonbaar op orde te krijgen. Wel signaleerden wij dat nog enkele rollen en functies ontbraken en checks met de autorisatiematrix bij het toekennen van autorisaties nog niet structureel werden uitgevoerd.

In 2024 zijn hier verdere verbeteringen doorgevoerd. De autorisatiematrices zijn op enkele uitzonderingen na volledig en autorisaties worden conform de autorisatiematrices toegekend. De uitzonderingen kennen een beperkt financieel risico.

IT Beheer - vervolg

Ontwikkeling CBU naar 2e lijns functie nog in concept fase

Het CBU (Compliance, Beheer en Uniformering) is in 2023 opgericht om een centrale governance voor het autorisatiebeheer van Oracle eBS te borgen. CBU heeft een kaderstellende, signalerende en adviserende taak en laat de verantwoordelijkheid voor inhoudelijke beoordelingen en keuzes over aan de dienstonderdelen.

In ons auditrapport 2023 hebben wij geadviseerd om CBU door te ontwikkelen naar een 2^e lijns functie door organisatiebreed het autorisatiebeheer te bewaken en te controleren of dienstonderdelen hun verantwoordelijkheden goed invullen, daarbij gebruik makend van interne controle van de dienstonderdelen (1^e lijn).

Tot op heden heeft CBU in 2024 op dezelfde wijze invulling gegeven aan hun rol als in 2023. Wel wordt er al enige tijd gewerkt aan een voorstel voor invulling van de 2^e lijns functie. Hierbij zullen de meer technische aspecten (zoals inhoud rollen en conflicterende rollen) bij de afdeling Access and Identity Management (AIM) belegd gaan worden en de meer procesmatige aspecten (procedures en verantwoordelijkheden) bij de afdeling FEZ.

De uitwerking hoe de verdere ontwikkeling van de taken en verantwoordelijkheden eruit gaat zien, bijvoorbeeld het stroomlijnen van 1^e en 2^e lijn controles, is op dit moment in een afrondende fase waarna deze werkwijze aan de PSG's zal worden voorgelegd ter accordering.

NCG werkt aan verbetering van de inrichting van application controls en het autorisatiebeheer

NCG houdt zich bezig met het versterken van gebouwen die gelegen zijn in het Groninger gaswinningsgebied en niet aan de geldende veiligheidsnormen voldoen. Regelingen en subsidies daarvoor worden bij NCG afgehandeld met het systeem BKG. Wij signaleerden in 2023 dat de inrichting van enkele essentiële application controls en het beheer van autorisaties van BKG verbetering behoeven.

Door NCG worden ideeën uitgewerkt hoe invulling gegeven gaat worden aan de aanbevelingen. Inmiddels zijn de eerste verbetervoorstellen uitgewerkt, maar moeten deze nog geïmplementeerd worden. Zodra dat is gebeurd, zullen wij een follow-up onderzoek uitvoeren.

IT Beheer - vervolg

Geen voortgang zichtbaar bij ontwikkelen en testen van recoveryplannen

Maatregelen voor back-up en restore worden op aantoonbare wijze periodiek getest voor het systeem van de financiële administratie (Oracle eBS), en ook voor de zaaksystemen BAS, SDE en het UPNL-platform van RVO. Als echter de IT-systemen door een calamiteit niet meer beschikbaar zijn of als de locatie waarin deze IT-systemen zijn geplaatst verloren is gegaan, dan volstaan back-up en restore niet meer. In deze situatie moeten de IT-systemen eerst (mogelijk zelfs op een andere locatie) hersteld worden. Dit scenario vraagt om een plan met recoverymaatregelen. Dit omvat daarmee veel meer en is aanmerkelijk complexer dan alleen back-up en restore.

In 2023 zagen wij geen concrete acties om deze plannen te ontwikkelen en hebben wij in ons auditrapport aanbevolen om een start te maken met het opstellen van recoveryplannen en periodiek testen hiervan

gericht op het herstellen van kritieke IT-systemen ingeval van een calamiteit. Tot op heden hebben wij in 2024 nog geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat recoveryplannen uitgewerkt worden en er recoverytests, inclusief uitwijk, gepland staan.

De kans dat een calamiteit zich voordoet waardoor een recovery van systemen nodig is, is aanwezig en neemt toe. En als het zich voordoet kan de impact voor de financiële bedrijfsvoering groot zijn. Problemen kunnen bijvoorbeeld ontstaan bij het verrekenen van openstaande voorschotten, het innen van vorderingen of het uitbetalen van subsidies aan rechthebbenden.

Noodzakelijke upgrade van BAS en SDE naar de DICTU Cloud is uitgevoerd

Het zaakstelsel BAS is verouderd en kent daardoor risico's op het gebied van veiligheid, comptabiliteit en prestatieniveau. Om het systeem tot 2029 in bedrijf te houden is het noodzakelijk om de software van BAS naar de Cloud-omgeving van DICTU te verplaatsen,

zodat de legacy-risico's beter beheerst kunnen worden. Door problemen met de performance lukte het DICTU in 2023 niet om BAS en de daaraan gekoppelde SDE-applicatie naar de DICTU cloud te brengen.

Inmiddels heeft DICTU de performanceproblemen weten op te lossen en heeft eind juni 2024 de Cloud-migratie plaatsgevonden. Hiermee is er perspectief om BAS tot de end-of-life datum van 2029 op een beheerste en veilige manier te gebruiken.

IT Beheer - vervolg

Autorisatiebeheer van MIRA bij IMG wordt in het vierde kwartaal onderzocht

IMG draagt zorg voor de vergoedingsregelingen als gevolg van de schade aan gebouwen door gaswinning in Groningen. Bij de uitvoering van de regelingen vervult het systeem MIRA een belangrijke functie.

Uit onderzoeken in 2021 en 2022, uitgevoerd door de Interne Auditdienst van RVO, bleek dat het autorisatiebeheer van MIRA niet geheel op orde is. Er zijn bevindingen op het gebied van autorisatiematrices, gebruik super user accounts, periodieke controle en logging en monitoring. IMG gaf begin 2024 reeds aan op alle vier de punten inmiddels verbeteringen te hebben doorgevoerd. De IAD van RVO zal de opvolging in het vierde kwartaal van 2024 gaan onderzoeken.

Maatregelen ter verbetering van het gebruik van de parafenfunctie in SIRIS worden binnenkort onderzocht

Voor het afhandelen en vastleggen van subsidieaanvragen gebruikt EZ/KGG/LVVN het documentmanagementsysteem SIRIS. De dossiers dienen in SIRIS van de juiste digitale parafen voorzien te worden door medewerkers van WJZ en FDA. De volledigheid van de vereiste parafen hangt geheel af van gemaakte keuzes door de behandelende functionarissen en naleving van werkafspraken. Het opvragen en geven van de juiste set parafen wordt daarmee dus niet afgedwongen. Hierdoor kunnen digitale parafen ontbreken, wat wij in 2023 ook signaleerden.

Komende maanden zullen wij onderzoeken welke aanvullende maatregelen zijn getroffen en of daarmee de naleving verder verbeterd is.

Logisch toegangspad SIRIS is gedocumenteerd

Toegang tot SIRIS vindt plaats via Single Sign On (SSO). Dit betekent dat medewerkers één keer inloggen en daarna in verschillende applicaties kunnen werken. Medewerkers hoeven dus niet meer elke keer opnieuw inloggegevens in te voeren. De inrichting van SSO en de gemaakte inrichtingskeuzes waren voor SIRIS niet gedocumenteerd, waardoor beheerders bij DICTU de werking van het logisch toegangspad niet volledig begrepen.

Medio 2024 is de toegang tot SIRIS via SSO nader gedocumenteerd. Uitgewerkt is nu hoe het proces van toegang tot SIRIS verloopt. Hiermee is de aanbeveling opgevolgd.

Subsidiebeheer

Eindejaarspiek: goede inzet om te komen tot afvlakking

Eind 2023 was sprake van een eindejaarspiek doordat veel transacties pas in de laatste maanden van het jaar aan FDA werden aangeboden. Daarbij kwam dat FDA veel dossiers moest terugsturen omdat die niet volledig waren. Weliswaar heeft FDA dit met extra capaciteit kunnen opvangen, maar beheersmatig werd hiermee een risico gelopen.

Om deze situatie in 2024 te voorkomen heeft FDA een analyse uitgevoerd op de dossiers die in de laatste maanden van 2023 werden aangeboden. Daarbij is gekeken naar de kwaliteit van de aangeleverde dossiers en de tijdigheid van de aanlevering, onderverdeeld naar DG's. De hieruit voortvloeiende nota is behandeld in de Bestuursraad. Verder voert FDA gesprekken met de beleidsdirecties om tijdige aanlevering te bewerkstelligen en de kwaliteit van de aangeboden dossiers te verbeteren.

Tenslotte is de problematiek expliciet benoemd in de eindejaarsbrief van FDA. Hiermee heeft FDA er alles aan gedaan om een eindejaarspiek aan het einde van dit jaar te voorkomen, wat extra van belang is omdat FDA ook de introductie van de administratie van KGG moet inregelen. Om risico's in het beheer en om onderuitputting te voorkomen is het van belang dat het afgegeven signaal ook daadwerkelijk tot tijdiger aanlevering gaat leiden. Om de kwaliteit van de dossiers te verhogen zal ook blijvend moeten worden geïnvesteerd in opleiding in het subsidieproces.

Vier ogen principe: aanscherping en interne monitoring

Het invoeren van een verplichting in EBS dient in principe te gebeuren onder toepassing van het 4 ogen principe. Alleen wijzigingen die geen financiële consequenties hebben zoals wijzigingen in opleverdata mogen door één persoon worden gedaan. Formele vastlegging van deze uitzondering is

voorzien in het kader van het lopende AO/IC traject bij FDA. Andere wijzigingen moeten altijd beoordeeld worden door twee personen. Dit wordt echter niet afgedwongen binnen Oracle eBS. Wij voeren daarom data-analyses uit op de ingevoerde wijzigingen, maar FDA is nu gestart met het zelf analyseren of in alle noodzakelijke gevallen wel 4-ogen analyse heeft plaatsgevonden. Wij ondersteunen deze ontwikkeling, want daarmee gaat deze analyse nu plaatsvinden in het kader van de verbijzonderde interne controle.

Inkoopbeheer

Inkoopbeheer Nationaal Coördinator Groningen verbeterd

NCG heeft in 2024 de eerder in gang gezette verbeteringen met betrekking tot het inkoopbeleid verder vorm gegeven. Het Specialistisch Inkoop Centrum (SIC) van NCG heeft het inkoopbeleid herijkt. Door het inkoopbeleid op te nemen in het inkoophandboek wordt dit beleid meegenomen in de updatecyclus van het inkoophandboek. Voor het inkoophandboek geldt dat per kwartaal beoordeeld wordt of deze nog steeds up to date is. Hiermee wordt gewaarborgd dat steeds wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving. Ook heeft afdeling inkoop een naamsverandering ondergaan naar Inkoop, Contract- en Leveranciersmanagement. Dat geeft weer dat het contractmanagement een centrale plaats heeft gekregen. Het contractenregister is een product waar nog aan gewerkt wordt. In het inkoophandboek is ook de keycontrol spendanalyse beschreven, waarbij voor het jaar 2024 nieuw is dat deze niet meer één keer per jaar, maar halfjaarlijks opgesteld

wordt. De halfjaarlijkse spendanalyse van 2024 is op dit moment nog onderhanden. Team inkoop maakt in haar spend-analyse een duidelijk onderscheid tussen onrechtmatigheden vanuit het verleden (niet door het inkoopteam beïnvloedbaar) en actuele onrechtmatigheden om aan te tonen dat het beleid gericht is op het voorkomen van nieuwe onrechtmatigheden.

Verrijking spend-analyse BAS met oude inkooporders niet mogelijk

In het najaar 2023 is een technische aanpassing doorgevoerd in de administratie waardoor de inkoopgegevens uit BAS en eBS aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Dit maakte het mogelijk om vanuit eBS een spend-analyse op te stellen met een verdeling van de uitgaven naar EZK, LNV en DGF en overige opdrachtgevers van RVO. Hiermee werd een al langer lopende bevinding in principe opgelost.

De informatiewaarde van de spend-analyse bleek echter nog steeds beperkt omdat het

veld waarmee de koppeling wordt bereikt alleen werd gevuld voor nieuwe inkopen. Oude inkooporders konden niet gekoppeld worden, waardoor die informatie ontbreekt in de spend-analyse.

Zonder een goede spend-analyse lopen de ministeries het risico dat er geen volledig zicht is op de realisatie van de verschillende soorten inkopen.

Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om mede op basis van deze realisatiecijfers een weloverwogen keuze te maken voor de te volgen aanbestedingsprocedure van nieuwe inkoopopdrachten.

Inkoopbeheer - vervolg

RVO heeft daarom onderzocht of het mogelijk is de uitgaven te koppelen aan de oude inkooporders. Dit bleek echter technisch onmogelijk, en handmatig betekent een intensieve werkwijze waarvan de betrouwbaarheid van de uitkomst niet is gegarandeerd.

Daarnaast heeft RVO de gekoppelde orders over de eerste helft van 2024 geanalyseerd, en de uitkomst daarvan duidt op een gering risico voor de spend-analyse en de uitnutting van raamovereenkomsten. Dit sluit aan bij ons rapport waarin wij zowel kans als impact op laag hebben ingeschat. Gelet op deze uitkomst heeft RVO besloten dat de oude inkooporders niet worden gekoppeld. Door de koppeling tussen de gegevens in eBS en BAS zal de spend-analyse de komende jaren steeds completer worden omdat de nieuwe orders worden gekoppeld en de oude gaandeweg aflopen. Het risico neemt daarmee verder af.

Interne beheersing IUC nog in onderzoek

In ons auditrapport 2023 hebben wij een lichte bevinding opgenomen vanwege het ontbreken van zichtbare vastleggingen in de interne beheersing van het IUC. Daarbij hebben wij de volgende aanbevelingen opgenomen.

Aanbeveling

- Volg de nieuwe procesbeschrijving, en waarborg daarmee dat in alle gevallen de interne beheersing zichtbaar wordt gemaakt.
- Monitor welke bevindingen uit de interne beheersing naar voren komen zodat dit waar nodig kan leiden tot aanpassing van het aanbestedingsproces.
- Overweeg om te investeren in verdere automatisering van het aanbestedingsproces, waarmee dergelijke interne beheersingsmaatregelen beter geborgd kunnen worden in het aanbestedingsproces.

De opvolging van deze aanbevelingen hebben wij nog in onderzoek. Wij komen daar op een later moment op terug.



Energiemaatregelen

Energieregelingen bij RVO; Hoge verplichtingenstanden CEK bijgesteld

Voor de CEK-regelingen (ook bekend als het energieplafond voor kleingebruikers) was ultimo 2022 voor € 4,8 miljard verplichtingen opgenomen in de administratie en daar is in 2023 € 6,7 miljard bijgekomen. In totaal is ultimo 2023 ruim € 11,5 miljard verplicht voor de CEK-regelingen. Door de dalende energieprijzen en op basis van de maandelijkse opgaven van de energieleveranciers, is gedurende 2023 gebleken dat de verplichte bedragen veel hoger zijn dan nodig op basis van de maandelijkse voorschotten. In 2022 is op deze regeling ongeveer € 370 miljoen uitgegeven en in 2023 is dat bijna € 3,7 miljard geweest, ofwel in totaal ruim € 4 miljard. Hierdoor verwachtten wij dat per ultimo 2023 de openstaande verplichtingen € 7 miljard te hoog in de administratie waren vastgelegd. Wij hebben hier aandacht aan besteed in ons auditrapport van maart 2024. EZK heeft de kamer in 2023 al gemeld dat de uitgaven zouden meevallen. De begroting van

uitgaven is toen verlaagd, maar de verplichtingen waren nog niet bijgesteld. In 2024 heeft dat alsnog plaatsgevonden. Per ultimo augustus 2024 zijn de verplichtingen bijgesteld tot een aanvaardbaar niveau dat past bij het totaal van de te verwachten uitgaven. Binnenkort worden de bijbehorende gegevens aan ons beschikbaar gesteld en zullen wij de aansluiting met de administratie vaststellen.

2 Nieuwe ontwikkelingen 2024

Hoofdlijnenakkoord en nieuw kabinet	17
Tijdelijke subsidieregeling Blokaansluitingen (TTB)	17
Behoud aandacht frauderisico's	18
Klimaatfonds van start	18

Nieuwe ontwikkelingen 2024

Hoofdpijnenakkoord en een nieuw kabinet

Eén van de uitkomsten van de recente kabinetsformatie en de daarop volgende portefeuilleverdeling is de introductie van het ministerie van KGG naast het ministerie van EZ. Het mogelijk maken van deze introductie vergt veel van het ambtelijk apparaat dat tevens een forse taakstelling in het vooruitzicht heeft gekregen. Verder is besloten dat de dienstonderdelen die zich bezighouden met het voorkomen en herstellen van de schade door de gaswinning in Groningen zullen overgaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij het vormgeven van deze aanpassingen wordt samengewerkt met andere departementen die in dezelfde situatie zitten en moet ook rekening gehouden worden met wensen van de politieke leiding en ook met eisen van toezichhouders zoals het ministerie van Financiën.

Naast veranderingen in de organisatie zal ook het administratieve systeem aangepast moeten worden om vanaf boekjaar 2025 in staat te zijn twee aparte verantwoordingen op te stellen. Daarvoor moeten keuzes

gemaakt worden die de inrichting van de organisaties volgen. Van belang is om gemaakte keuzes goed te documenteren en tevens goede afspraken te maken over de verdeling van gezamenlijke kosten over de ministeries. De ervaring die opgedaan is bij de opsplitsing van EZ in EZK en LNV kan hierbij de leidraad zijn.

Tijdelijke subsidieregeling Tegemoetkoming Blokaansluitingen (TTB)

In 2023 is de regeling TTB ingevoerd om bewoners van woningen met een gezamenlijke energieaansluiting te compenseren voor hoge energieprijzen. In ons auditrapport 2023 hebben wij hier aandacht aan besteed. Bij aanvang van de regeling was bekend dat afgeweken zou worden van de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (of Uniform Subsidiekader – USK). De in 2023 aangegane verplichtingen hebben wij om die reden als onzeker op het gebied van de rechtmatigheid aangemerkt. In 2024 zullen voor een bedrag van tenminste € 217 miljoen nieuwe

verplichtingen worden aangegaan en voorschotten betaald. Dit betreft aanvragen voor de regeling die voor het sluiten van de aanvraagperiode zijn ingediend en in 2024 zijn behandeld door de Belastingdienst. Het is mogelijk dat een klein aantal aanvragen daarnaast nog behandeld moeten worden door de Belastingdienst. Te verwachten is hiermee dat in 2024 een bedrag van ongeveer € 220 miljoen als onzeker voor wat betreft rechtmatigheid aangemerkt zal moeten worden.

De Belastingdienst gaat in 2024 starten met de nacontrole van de TTB. Dat wil zeggen dat steekproefsgewijs zal worden vastgesteld of de contracthouder van de betreffende blokaansluiting de ontvangen bedragen heeft doorbetaald aan de bewoners die uiteindelijk recht hebben op deze tegemoetkoming.

Nieuwe ontwikkelingen 2024 - vervolg

Behoud aandacht voor frauderisico's

Vorig jaar is door de FEZ-en van LNV en EZK een uitgebreide nota opgesteld inzake de frauderisicoanalyse. Deze nota is in het Audit Committee van september 2023 besproken en na aanpassing op 6 november 2023 vastgesteld in de Bestuursraad. Op dat moment was de aanschrijving voor de managementcyclus 2024 reeds verstuurd. Het valt ons op dat in de diverse jaarplannen het onderwerp frauderisico's niet terugkomt. Mogelijk zijn frauderisico's alleen benoemd als daarin een materieel risico wordt gezien. Daardoor is echter niet zichtbaar dat daar bij het opstellen van de plannen aandacht aan is besteed.

Wij hebben met FEZ besproken dat het, gelet op het voorwerk dat met de nota daarvoor is verricht, goed zou zijn als uit de jaarplannen voor 2025 blijkt dat bij het inventariseren van de meest relevante risico's ook de risico's voor fraude en misbruik of oneigenlijk gebruik zijn betrokken.

Klimaatfonds van start

Sinds juli 2024 is de Tijdelijke wet Klimaatfonds in werking getreden. Volgens artikel 2-2 van deze wet heeft het Klimaatfonds als doel het faciliteren van maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen, het bijdragen aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving en om bij te dragen aan een rechtvaardige klimaattransitie.

Door middel van de Tijdelijke wet Klimaatfonds is nu geregeld dat het fonds een begrotingsfonds is zoals bedoeld in Comptabiliteitswet 2016 en dat dit fonds met ingang van 1 januari 2025 van start kan gaan. Dit betekent dat er voor het fonds een aparte begroting wordt ingediend met Prinsjesdag 2024 en na afloop van het begrotingsjaar 2025 ook een eigen verantwoording wordt opgesteld. Deze verantwoording zal echter geen realisatie van uitgaven en verplichtingen kennen omdat vanuit het fonds alleen budgetten worden overgeheveld naar departementen die

vervolgens verantwoordelijk zijn voor de rechtmatige uitvoering van de projecten en de verantwoording daarvan in hun eigen jaarverslagen.

In de Tijdelijke wet Klimaatfonds is ook voorgeschreven dat in het jaarverslag van het fonds inzicht wordt gegeven in de uitvoering en mogelijke knelpunten van de afzonderlijke maatregelen die door het fonds worden gefaciliteerd. Dit betekent dat afspraken moeten worden gemaakt met de ontvangende departementen over tijdige aanlevering van verantwoordingsinformatie en de controleerbaarheid daarvan. De Rijksbegrotingsvoorschriften zouden hiervoor aanwijzingen moeten geven zoals dat ook voor het Nationaal Groeifonds is gebeurd.

3 Rijksbrede beheeronderzoeken

Privacy, Rijksbreed AVG onderzoek	20
NIS2 en Cyberbeveiligingswet	21
Verantwoorde AI – in onderzoek bij RVO	22
Duurzaamheid	23
Herstel- en veerkrachtplan	25

Privacy, opvolging DPIA's niet altijd zichtbaar

Rijksbreed AVG onderzoek

De rijksoverheid verwerkt bij de uitvoering van haar publieke taken grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers. Zij draagt daarom een grote verantwoordelijkheid om deze gegevens op een gepaste manier te behandelen en te beschermen. Sinds de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018 van kracht is geworden, werkt de rijksoverheid gestaag aan implementatie en naleving. Een tekort aan privacybescherming kan nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van de burger door identiteitsdiefstal, openbaarmaking en/of misbruik van hun persoonlijke gegevens met alle mogelijke gevolgen van dien.

Uit rijksbrede AVG-onderzoeken van de ADR in 2019, 2020 en 2022 bleek de implementatie en naleving daarvan nog een uitdaging, hoewel de rijksoverheid de laatste jaren heeft gewerkt aan een hoger volwassenheidsniveau. De ADR voert op verzoek van CIO-Rijk namens de leden van

het CIO-beraad in 2024 opnieuw een rijksbreed AVG-onderzoek uit met als aandachtspunten de inrichting en implementatie van privacy by design & default (privacywaarborgen als standaard functionaliteit in nieuwe IT-voorzieningen), de monitoring en opvolging van de resultaten uit Data Protection Impact Assessments (DPIA's - maatregelen om de geconstateerde privacyrisico's bij de verwerking van persoonsgegevens te mitigeren). Het onderzoek resulteert in departementale deelrapporten en een geaggregeerd overkoepelend rapport van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek alsmede aangetroffen goede voorbeelden voor de interdepartementale ontwikkeling en samenwerking.

Naast het rijksbrede onderzoek is op gebied van AVG bij de ministeries van EZ en van KGG ook specifieke aandacht besteed aan de inrichting en implementatie van *privacy by design* (gegevensbescherming door ontwerp) en *privacy by default* (gegevensbescherming

door standaardinstellingen). Daarnaast ook aan monitoring en opvolging van DPIA's.

Voor EZ en KGG valt op dat:

- Een pilot is gestart in 2024 om het proces rondom de verwerkingsovereenkomsten en *privacy by design* te optimaliseren. Dit geldt vooralsnog alleen voor het kerndepartement en niet voor de uitvoeringsorganisaties.
- Opvolging en monitoring van de te implementeren maatregelen die voortvloeien uit de DPIA's zijn niet altijd zichtbaar en belegd bij een actiehouder met einddatum. Het kerndepartement heeft aangegeven een risico-register te implementeren om de doorvoering van de maatregelen te monitoren die voorkomen uit de DPIA's.

Implementatie NIS2 en Cyberbeveiligingswet – tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel

NIS2 en Cyberbeveiligingswet

De *Network and Information Security Directive* (NIS2) is een EU-richtlijn die gericht is op het creëren van een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Europese Unie. De richtlijn wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving: de cyberbeveiligingswet. Deze wet gaat gelden voor de meeste organisaties van de rijksoverheid en bevat een zorg- en meldplicht, die strikte eisen aan de leden van het bestuur van de organisaties stelt. Naar verwachting wordt de cyberbeveiligingswet in de loop van 2025 van kracht. Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat ze zorgt voor het naleven van deze wet zodat de overheid weerbaar is tegen cyberrisico's die de verwerking van gevoelige informatie en de voorbeeldfunctie van de rijksoverheid met zich meebrengen. Het niet naleven kan leiden tot (ernstige) verstoring van de dienstverlening, bestuurlijke boetes, imagoschade en verminderd vertrouwen van burgers in de rijksoverheid. Het is daarom

van belang tijdig inzichtelijk te maken aan welke eisen (nog niet volledig) wordt voldaan en waar nodig aanvullende maatregelen te treffen.

Voor de departementen EZ en KGG zien we dat er een forse opgave ligt om de benodigde maatregelen vanuit de NIS2 richtlijn tijdig te implementeren. Hiervoor zijn bij de dienstonderdelen succesvol nieuwe medewerkers aangetrokken. Bij de CIO-office valt dat het op dat er wel budget beschikbaar is, maar het lastig is om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Er staan reeds langere tijd meerdere vacatures open waarbij het niet lukt om deze te vullen.

Verantwoorde inzet van Artificial Intelligence – ADR onderzoek in uitvoering

Verantwoorde AI – in onderzoek bij RVO

Algoritmes worden binnen de rijksoverheid volop ingezet. De impact hiervan kan groot zijn en het functioneren ervan is soms lastig te doorzien. Het gebruik van algoritmes brengt naast voordelen ook risico's en vraagstukken met zich mee rondom de uitlegbaarheid, transparantie en grip op verantwoorde werking. Ook de inrichting van controle op algoritmes vraagt nog aandacht. Wij onderzoeken per organisatie de governance rond algoritmes én de uitwerking hiervan, door bij één algoritme na te gaan hoe de beheersing in de praktijk wordt vormgegeven. Dit doen wij aan de hand van het ADR Onderzoekskader Algoritmes¹.

Bij RVO hebben we het algoritme dat leidt tot het pré-advies WBSO in onderzoek. Dit onderzoek verkeert in een afrondende fase maar vergt nog wat tijd. Eventuele bevindingen en aanbevelingen zullen wij rapporteren in ons auditrapport dat in maart 2025 zal worden uitgebracht.

¹ <https://www.auditdienstrijck.nl/kennisdelen/onderzoekskader-algoritmes>

Duurzaamheid – veel informatie in rapportages EZ en KGG

Veel informatie over duurzaamheids- onderwerpen, verspreid over verschillende rapportages en gedeeltelijk te relateren aan Europese standaarden

Op grond van de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) zijn vanaf 2024 steeds meer bedrijven verplicht te rapporteren over hun impact op mens en klimaat. In de 'Hoofdlijnennota rijksbreed beeld ADR 2023' hebben we aandacht gevraagd voor de duurzaamheidsverslaggeving binnen de rijksoverheid. We merken op dat de verantwoording over duurzaamheid vrij divers is voor wat betreft onderwerpen, organisatie en verantwoordelijkheden en vorm en frequentie. Kortom, een breed speelveld waarin beperkt sprake is van centrale coördinatie en richtlijnen. Ons advies was om meer regie en coördinatie te organiseren op de rijksbrede duurzaamheidsverslaggeving. Een noodzaak wanneer de CSRD- of vergelijkbare richtlijnen ook gaan gelden voor de rijksoverheid, maar ook om het risico te beperken van overlap, gebrek aan transparantie en inefficiënt gebruik van schaarse middelen.

Om meer zicht te krijgen op de huidige diversiteit in duurzaamheidsverslaggeving en een beter beeld te vormen over het benodigde ontwikkelpad naar effectieve en efficiënte duurzaamheidsverslaggeving binnen het rijk, voeren wij in 2024 een rijksbreed inventariserend onderzoek uit.

In dit interim-auditrapport presenteren wij het eerste deel van het onderzoek: over welke duurzaamheidsonderwerpen momenteel reeds informatie wordt verschaft. In de komende maanden zullen we de werkwijze en organisatie van de duurzaamheidsinformatie in beeld brengen.

Rijksbreed beeld

Uit onze inventarisatie komt naar voren dat over alle thema's uit de European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die de kern vormen van de rapportageverplichtingen onder de CSRD, ergens vanuit de rijksoverheid gerapporteerd wordt. Er zijn wel duidelijke verschillen in de mate van aandacht voor de verschillende thema's.

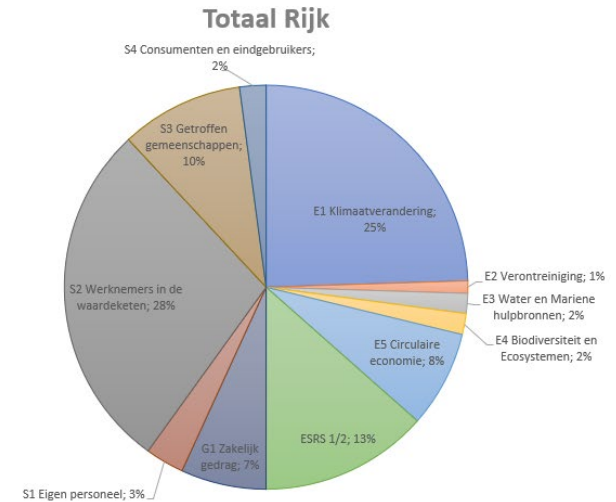
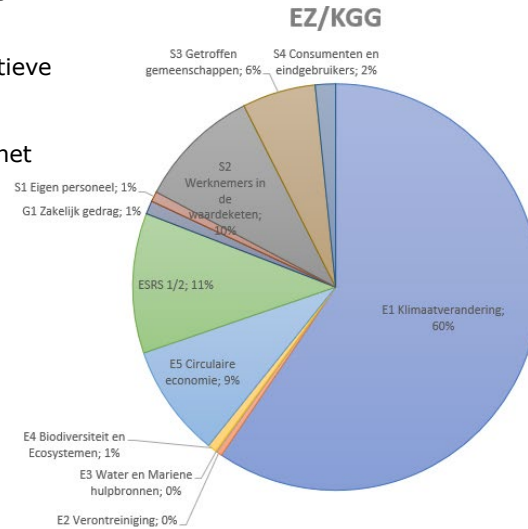
Zo wordt er bijvoorbeeld veel gerapporteerd over klimaatverandering en sociale aspecten, maar aanzienlijk minder over verontreiniging en biodiversiteit. Ook verschilt de aandacht per departement voor bepaalde thema's, afhankelijk van de beleidsmatige zwaartepunten van elk departement. Er zijn ook witte vlekken in de rapportages die niet verklaard kunnen worden vanuit het beleidsmatige karakter van de departementen.

De formulering van de ESRS-thema's, die ontworpen is voor bedrijven, sluit niet altijd goed aan bij de terminologie die binnen de rijksoverheid wordt gehanteerd. Mede hierdoor vinden we op ESRS gebaseerde zoektermen in onze data-analyse niet altijd terug in de onderzochte rapportages. De wél gevonden verslaggeving over duurzaamheid is verspreid over verschillende soorten rapportages.

Duurzaamheid - VERVOLG

Waar de CSRD zich ook richt op het rapporteren van de negatieve impact van ondernemingen op duurzaamheid, richt het beleid van de rijksoverheid zich meer op het actief en positief beïnvloeden van duurzaamheidsthema's. Deze focus is niet onverenigbaar met de ESRS, maar vraagt wel een vertaling.

In nevenstaande grafieken staat de relatieve verdeling van de door EZ/KGG gerapporteerde informatie over de verschillende ESRS-thema's, daarnaast het beeld voor de totale rijksoverheid.



Herstel- en Veerkracht Plan

Tweede betaalverzoek herstel- en veerkrachtplan onderhanden

De Europese Herstel- en Veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de Europese economie duurzamer, digitaler en veerkrachtiger te maken na de COVID-19 pandemie. In 2022 heeft de Raad van de Europese Unie (EU) het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) voor duurzaam economisch herstel goedgekeurd.

Op dit moment bereiden de ministeries van EZ en van KGG zich in samenwerking met de programmadirectie HVP van het ministerie van Financiën voor op de indiening van het tweede betaalverzoek met een omvang van EUR 1,19 miljard. Dit betaalverzoek moet uiterlijk 15 november 2024 via het ministerie van Financiën wordt ingezonden naar de Europese Commissie. Voorafgaand hieraan onderzoekt de ADR de met het betaalverzoek samenhangende mijlpalen en doelen, inclusief het door de EU voorgeschreven financieel beheer op specifieke aspecten zoals fraude, corruptie, belangenverstrengeling en dubbele financiering. Daar waar van toepassing, beoordelen wij ook de voortgang van de verbeterpunten zoals die door de departementen zijn aangegeven bij het

eerste betaalverzoek.

De ministeries van EZ en van KGG hebben drie maatregelen in het tweede betaalverzoek met de volgende vier mijlpalen:

- **Groenvermogen waterstof:** 21. Publicatie van de agenda voor menselijk kapitaal om het aanbod van vaardigheden op het gebied van groene waterstof te vergroten.
- **Health RI (HRI):** 115. Routekaart voor FAIR-data (ervoor zorgen dat data vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar zijn) vastgesteld en 116. Operationeel gegevensportaal.
- **Hervormingspakket energiemarkt:** 132. Inwerkingtreding van een ministerieel besluit tot vaststelling van het prioriteitskader voor investeringen in elektriciteitsnetwerken.

De vier genoemde mijlpalen zijn onderdeel van twee investeringsmaatregelen en een hervormingsmaatregel (nr. 132). Voor de investeringsmaatregelen zijn gegevens inzake eindontvangers, en begunstigden en daarnaast ook de controles op de financiële belangen van de Europese unie van belang.

Wij hebben de volgende (tussentijdse) bevindingen uit het lopende onderzoek:

- Van drie mijlpalen (nrs. 21, 116 en 132) wordt door EZ/KGG nog gewerkt aan verwerken van de feedback van de Commissie.
- Van een viertal eindbegunstigden (HRI) heeft FEZ de geboortedatum niet kunnen achterhalen. Indien dit alsnog lukt zal CEDAR gecomplementeerd kunnen worden door FEZ van EZ/KGG.
- Een aantal bewijsstukken van de maatregelen die gericht zijn op het beschermen van de financiële belangen van de Europese Unie moet nog opgeleverd worden. Wij hebben deze bewijsstukken opgevraagd bij FEZ van EZ/KGG.

Wij adviseren u voor deze bevindingen, op het niveau van EZ en KGG, tijdig de lopende acties en informatieverzoeken af te ronden .

Verantwoording interim-auditrapport

In dit rapport doen wij tussentijds verslag van de belangrijkste uitkomsten van de werkzaamheden van onze wettelijke taak over de eerste maanden van 2024 voor de begrotingshoofdstukken XIII, XXIII (m.i.v. 2025) en L. Wij verrichten deze werkzaamheden als interne auditdienst van het Rijk conform artikel 6 van het Besluit ADR. Daarbij wordt aangetekend dat onze onderzoeken zich in wisselende stadia van uitvoering bevinden. Onze interim-bevindingen geven geen volledig tussentijds beeld van de stand van zaken, maar zijn afhankelijk van de bij elk departement passende mix van procesgerichte en cijfermatige controles voor zover deze op dit moment zijn uitgevoerd en geëvalueerd. Onze definitieve bevindingen, die in maart 2025 worden gerapporteerd in het auditrapport 2024, kunnen daarom afwijken van onze tussentijdse uitkomsten.

In dit interim-auditrapport willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2024 nog maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de bevindingen in het beheer. In dit interim-auditrapport melden we ook eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing die wij tot dusverre op basis van onze controlewerkzaamheden hebben geïdentificeerd.

Onze controle is gericht op het verstrekken van een oordeel bij de financiële overzichten over het gehele jaar 2024. Wij betrekken hierbij de interne beheersing die voor het opstellen van de financiële overzichten van belang is. Wij geven geen oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing als geheel.

Doel en doelgroepen

Dit interim-auditrapport is opgesteld voor de ministers en de secretaris-generaal van de ministeries van Economische Zaken en van Klimaat en Groene Groei en wordt tevens verstrekt aan de leden van het audit committee, de directeur Financieel-Economische Zaken en de Algemene Rekenkamer.

De Auditdienst Rijk is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de ministeries van Economische Zaken en van Klimaat en Groene Groei. De voorschriften uit de Wet open overheid gelden voor openbaarmaking van dit rapport. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de Auditdienst Rijk uitgebrachte rapporten.

Ondertekening

Plaats: Den Haag

Datum: 19 september 2024

Handtekening:

A large grey rectangular redaction box covers the signature. A blue arrow points from the right side of the box to the right. A blue line is visible at the bottom left corner of the box. Below the box is a smaller grey rectangular redaction box.

Colofon

Interim-auditrapport 2024
ministerie van Economische Zaken, ministerie van Klimaat en Groene
Groei en het Nationaal Groeifonds

Datum
19 september 2024

Kenmerk
2024-0000439661

Auditdienst Rijk
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag